

ANALISIS CSIS

Perjuangan Demokratisasi dan Otonomi

- Evolusi Perkembangan Peranan Negara
- Genealogi Gagasan Demokrasi di Indonesia
- Meretas Kepemimpinan yang Demokratis dalam Penerapan Otonomi Daerah di Indonesia
- Kepemimpinan Nahdlatul Ulama Era Abdurrahman Wahid: Perjuangan Demokratisasi di Tengah Arus Negara Kuat
- Dampak UU No. 1 Tahun 1995 Terhadap Penanaman Modal di Indonesia
- Merancang Demokrasi Pancasila



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpenggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXIV, NO. 2, MARET-APRIL 1995

Daftar Isi

- Pengantar Redaksi 88
- Evolusi Perkembangan Peranan Negara
M. Rusli Karim 90
- Genealogi Gagasan Demokrasi di Indonesia
Syamsuddin Harris 104
- Meretas Kepemimpinan yang Demokratis
dalam Penerapan Otonomi Daerah di Indonesia
Faisal Siagian 123
- Kepemimpinan Nahdlatul Ulama Era Abdurrahman
Wahid: Perjuangan Demokratisasi di Tengah
Arus Negara Kuat
Laode Ida 136
- Dampak UU No. 1 Tahun 1995 Terhadap
Penanaman Modal di Indonesia
Pande Radja Silalahi 158
- Merancang Demokrasi Pancasila
Mangadar Situmorang 163

Pengantar Redaksi

DARI pengamatan atas berbagai ulasan tentang negara, *M. Rusli Karim* menyimpulkan bahwa unsur yang paling penting dan sekaligus membedakan negara dari perkumpulan mana pun adalah luas kekuasaan dan besarnya kedaulatan serta hak istimewa dalam memaksa setiap perkumpulan lain untuk tunduk kepadanya, sehingga negara mempunyai kekuatan hegemonik. Dan dari pandangan para pakar dapat diklasifikasi peranan negara dalam empat bidang: (1) pengaturan masyarakat; (2) kemajuan ekonomi; (3) kesejahteraan sosial (termasuk keamanan); dan (4) kerja sama antarbangsa. Dua hambatan besar bagi tegaknya negara demokrasi ialah sistem kultural masyarakat dan tembok struktural yang melekat birokrasi pemerintah.

Dari waktu ke waktu terus tumbuh berkembang berbagai pemikiran mengenai muatan atau isi beserta nilai dari "demokrasi" sebagaimana tertuang dalam praksis kehidupan politik dan bernegara di Indonesia. Proses tadi berlangsung sejak zaman "Demokrasi Parlementer" yang dianggap "liberal" dan "tidak asli" dilanjutkan dengan "Demokrasi Terpimpin" sampai dengan "Demokrasi Pancasila". Hal-hal tersebut menurut *Syamsuddin Haris* berkaitan erat dengan gagasan beserta isi dan nilai dari partai, parlemen dan sistem pemerintahan. Pertumbuhan gagasan tersebut merupakan bagian dari sejarah perkembangan bangsa yang terus berlanjut sejak dicetuskan oleh para bapak pendiri bangsa di awal tahun 1900-an sampai dengan sekarang ini.

Selama ini pemerintah Orde Baru menurut *Faisal Siagian* melakukan kontrol yang sangat kuat terhadap pemerintahan di daerah. Padahal, untuk sekarang pemerintah pusat tidak lagi mampu memberi jawaban bagi semua persoalan yang timbul di daerah. Adanya keterbukaan membuat masyarakat yang sebelumnya memendam berbagai permasalahan, menjadi berani memunculkan aspirasi yang dimilikinya. Jelas dibutuhkan kerja sama antara pemerintah pusat dan masyarakat (pemerintah) daerah untuk menyatukan derap langkah pembangunan di daerah. Sebab demokrasi dapat berkembang bukan hanya karena adanya kepemimpinan yang demokratis, tetapi juga karena partisipasi anggota masyarakat di tingkat nasional atau lokal. Memperkuat *civil-society* adalah prasyarat untuk terlaksananya otonomi daerah.

K.H. Abdurrahman Wahid memang merupakan figur yang menarik untuk dikaji; bukan hanya dalam posisinya selaku Ketua Tanfidziah PBNU yang beberapa waktu yang lalu dipilih kembali, tetapi juga karena berbagai statusnya yang plural. Selaku budayawan ia menon-

jol, belum lagi selaku tokoh LSM, intelektual yang sudah mendunia, di samping keberadaannya selaku kritikus dan analis yang tajam serta Ketua Forum Demokrasi, dan lain-lain. Di lingkungan NU, selaku tokoh generasi ketiga, ia tampak amat berakar kuat. Menurut *Laode Ida* gebrakan Abdurrahman Wahid untuk membawa NU kembali ke Khittah 1926, tidak hanya membawa guncangan dan benturan hebat dengan kelompok politisi dalam NU, tetapi juga di luar NU itu sendiri, sementara penafsiran terhadap makna Khittah masih tampak beragam. Semuanya ini merupakan suatu proses perjuangan demokratisasi NU dan proses pengembangan peran dan hubungan para kyai dengan negara.

Untuk lebih memacu pembangunan nasional dan menjamin kepastian dan penegakan hukum dalam penanaman modal perlu dibuat undang-undang tersendiri. UU No. 1 Tahun 1995 yang akan berlaku tanggal 7 Maret 1996 nanti memang dimaksud untuk memperbaiki peraturan tentang Perseroan Terbatas. Dengan undang-undang ini pengusaha yang bermodal kecilpun ikut dirangsang untuk memilih Perseroan Terbatas sebagai bentuk hukum perusahaannya. Namun *Pande Radja Silalahi* mengemukakan banyak hal yang perlu disadari bersama sejak awal agar semuanya dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Seperti kewajiban pengusaha untuk menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih untuk cadangan, pemisahan fungsi antara pemilik perusahaan dan penguasa perusahaan, komposisi kepemilikan dalam perusahaan, komposisi perusahaan menurut skala kegiatan, jenis kegiatan dan skala usaha perlu dipikirkan lebih mendalam guna menghindari dampak negatif yang tidak diinginkan.

Demokrasi diyakini sebagai sistem politik yang dapat memaksimalkan manfaat, keadilan, kemakmuran dan kekuatan negara. Tetapi, kemungkinan demokrasi untuk tumbuh dan berakar di sejumlah besar negara sedang berkembang, termasuk Indonesia menurut *Mangad Situmorang* adalah lemah. Sejauh manakah pembangunan politik Demokrasi Pancasila sudah mewujudkan pemerintah demokrasi, perlu diuji dengan kriteria universal negara demokrasi: (1) ada partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan secara langsung maupun melalui perwakilan; (2) ada kebebasan berpendapat, berusaha dan hak milik; (3) ada *rule of law* yang disepakati dan ditaati oleh setiap lapisan masyarakat, termasuk pemerintah; (4) ada distribusi dan pergantian kekuasaan secara damai. Sebab, meskipun telah dibentuk institusi-institusi demokrasi, bisa juga hanya terbatas sekedar simbol-simbol demokrasi atau bahkan sebagai alat rezim saja.

Evolusi Perkembangan Peranan Negara

M. Rusli Karim

Pengantar

APAKAH peranan negara itu stabil atau dinamis, sudah merupakan wacana politik yang tidak mungkin dibantah sejak dahulu kala. Mulai dari teori klasik sampai yang paling mutakhir selalu ditandai oleh adanya dinamika peranan tersebut. Bahkan, seperti dinyatakan Brucan bahwa perbincangan tentang kapan, mengapa dan bagaimana munculnya negara akan selalu merupakan satu persoalan kontroversial (Brucan, 1980).

Menjelang berakhirnya abad ke-20 ini pembahasan paling hangat adalah mengenai tujuan dan kegiatan negara yang bertumpu pada keluasan intervensi negara dalam bidang ekonomi dan masyarakat. Kecuali itu, pembahasan juga mengenai hubungan negara dengan individu, kepentingan dan kelas-kelas yang terorganisasi (Ponton and Gill, 1993: 72).

Memang sejak sekitar lima tahun terakhir, terutama dilihat dari hubungan inter-

nasional, kedudukan negara mana pun makin tidak mudah dipahami. Di satu pihak, dengan alasan-alasan tertentu ada negara yang dapat mengintervensi sesuatu negara, seperti terlihat dalam kasus Amerika dan sekutu-sekutunya mengintervensi Irak (1991) dan Haiti baru-baru ini. Di lain pihak, negara-negara "kecil" makin kehilangan kedaulatannya, terutama menghadapi negara-negara "besar", bahkan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pun sedang mengalami keadaan yang sama, yaitu tidak berdaya menghadapi kekuasaan atau kekuatan besar dunia. Negara-negara besar, khususnya Amerika Serikat, sesuai dengan kedudukannya dapat memaksakan kehendaknya terhadap badan dunia tersebut seperti dalam berbagai kasus akhir-akhir ini. Lebih-lebih setelah berakhirnya Perang Dingin, Amerika Serikat muncul sebagai satu-satunya "kekuatan besar" dan tidak terbatas, dan mempunyai "hegemoni" terhadap negara mana pun, bahkan nyaris berfungsi sebagai "polisi dunia".

Sebelum uraian ini dilanjutkan perlu ditegaskan bahwa penulis sependapat dengan

pandangan Pierson, ketika ia melaporkan kecenderungan teori-teori baru tentang negara dan masyarakat menurut pandangan "pasca-Marxis". Menurutny, apa pun analisis umum tentang negara (kapitalis) selalu tidak memuaskan (Pierson, 1984), karena negara sendiri adalah satu abstraksi yang tidak jelas. Kadang-kadang ia berfungsi sebagai rezim, sebagai satu kelas ekonomi, sebagai satu kerajaan, dan sebagai kumpulan nilai-nilai (Rosenau, 1988). Kecuali itu, konsep tentang negara sendiri berkembang secara perlahan, dimulai pada abad ke-17 oleh Hobbes (Cassese, 1986). Apa yang akan diuraikan berikut ini pun, dipengaruhi oleh cara berpikir yang perlahan, dan juga bersifat umum sehingga masih jauh dari memuaskan. Di sini akan dibahas dua masalah, yaitu tentang pengertian negara dan fungsi atau peranannya. Apa yang dipaparkan di sini adalah langkah awal untuk berusaha sungguh-sungguh memahami gejala negara sebagai satu "entitas" kehidupan manusia modern. Penulis tidak akan "berkisah" tentang keseluruhan pemikiran mengenai negara, melainkan lebih tertuju pada era kontemporer. Hal ini tentu tidak dapat merangkul kompleksitas isu yang terkait dengan masa lampau evolusi perkembangan negara yang begitu luas rentangannya. Khusus tentang peranan negara, uraian agak lebih menyeluruh akan menampakkan kompleksitas fungsi negara, terutama jika dikaitkan dengan ekonomi.

Pengertian Negara

Pada bagian ini akan disajikan bagaimana kecenderungan perkembangan evolusi peranan negara, di mana terjadi persaingan antara fungsi sosio-keamanan dengan fungsi

ekonomi.

Asal-usul negara ditandai oleh diperkenalkannya wewenang yang terpusat, hierarki yang diformalkan, pengkhususan pekerjaan dalam pelaksanaan tugas umum, dan komunikasi tertulis (Rodee et al., 1993: 34).

Ada dua orang tokoh yang dianggap pelopor tentang konsep negara. Aristoteles disebut sebagai pendiri teori "analogi organik" -- yang sekaligus juga disebut sebagai teori klasik, dan Burke -- sebagai pelopor teori negara modern (Rodee, et al., 1983: 28).

Negara adalah salah satu di antara lima konsep utama dalam ilmu politik. Empat konsep lainnya ialah: kekuasaan, pengambilan keputusan, kebijakan (*policy*), dan distribusi atau alokasi (Budiarjo, 1978: 9).

Mengkonseptualisasikan negara adalah perkara yang cukup rumit, sehingga definisi mengenaiya juga bermacam-macam. Tidak ada dua orang mempunyai definisi yang sama tentang negara. Menurut beberapa sarjana, di antara masing-masing definisi tersebut malahan saling bertentangan (Kapoor, 1979: 46; Rodee et al., 1983: 20). Negara adalah pelaku politik yang jelas, yang secara potensial mempunyai jangkauan pengaruh "kausal" yang luas di dalam masyarakat (Anderson, 1987). Ia juga merupakan alat masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan mengatur gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat (Budiarjo, 1978: 38). Negara telah menjadi alat yang kuat untuk memajukan manusia. Kemajuan manusia dapat dicapai setelah ada negara berdaulat yang telah menjadi satu "mode" organisasi politik yang dominan (Krasner,

1988).

Bertitik tolak dari anggapan di atas, berikut ini akan dikemukakan beberapa definisi. Pengertian yang paling umum dan sederhana, misalnya dari para pakar sosiologi politik yang menyatakan bahwa negara adalah satu corak khas organisasi yang rumit (Kourvetaris, 1982). Definisi umum lainnya menyatakan bahwa negara merupakan satu institusi penting masyarakat untuk membantu manusia meraih tujuan hidup yang lebih baik (Singh, 1986).

Rodee dan kawan-kawan mendefinisikan negara sebagai institusi formal yang dibentuk untuk melayani keperluan manusia yang telah berkembang sepanjang sejarah "evolusi" sosial (Rodee, et al., 1983: 34). Sedangkan menurut Durkheim, negara adalah "organ" pemikiran sosial yang mempunyai ciri utama yang sesuai dengan peranannya sebagai satu "organ" komunikasi dengan masyarakat lainnya (Giddens, 1987: 17). Pandangan Durkheim ini sangat berbeda dengan apa yang dikemukakan oleh Weber. Bagi Weber, negara berbeda dengan perkumpulan-perkumpulan lain, terutama dilihat dari tiga unsur pokoknya, yaitu: keberadaan satu staf administrasi yang tetap (*regularized*); mampu melanjutkan "klaim"-nya terhadap monopoli kontrol cara-cara kekerasan, dan memegang monopoli tersebut di dalam satu kawasan teritorial tertentu (Giddens, 1987: 18).

Laski berpendapat bahwa negara adalah satu masyarakat teritorial yang dibagi ke dalam pemerintahan dan tuntutan warga negara (*subject claiming*) yang mempunyai kawasan fisik tertentu, dan juga mempunyai satu "supremasi" terhadap semua institusi yang lain (Kapoor, 1979: 47). Hampir senada dengan pendapat ini, Giddens mendefinisikan negara sebagai satu aparat politik,

yang memerintah satu teritori tertentu, mempunyai otoritas yang didukung oleh satu sistem hukum dan kemampuan menggunakan kekuatan untuk memberlakukan kebijakan-kebijakannya (Giddens, 1993: 309). Sedangkan Migdal menegaskan bahwa dalam bentuknya yang sempurna, negara bermakna satu organisasi yang mempunyai monopoli cara-cara paksaan yang utama, mempunyai otonomi atas kumpulan-kumpulan masyarakat yang ada terutama dalam membuat hukum, dan berkemampuan memerintahkan penduduknya untuk mematuhi hukum (Migdal, 1988). Negara disebut sebagai "penjamin" hukum (Giddens, 1993a: 151). Segi lain yang tidak pula kalah penting dari unsur asas negara, terutama dilihat dari hubungan antarbangsa, adalah kemampuan untuk ikut serta dalam hubungan dengan negara-negara lain seperti ditentukan oleh Konvensi Montevideo pada tahun 1933 (Rosenau, 1988).

Sebagai perkumpulan yang mempunyai perbatasan yang jelas, negara mempunyai kelebihan, yaitu kemampuan memaksa terhadap perkumpulan lainnya dan individu. Dengan perkataan lain, negara lebih dianggap sebagai kerangka sosial yang mempunyai supremasi. Inti negara adalah terletak pada monopoli kekuasaan yang bersifat paksaan (koersif). Dan sebagai satu unit administrasi negara yang paling penting (Glenn, 1970), ia juga merupakan satu-satunya badan yang memonopoli legitimasi (Finer, 1949).

Kekuatan memaksa yang ada pada negara rupa-rupanya menjadi tumpuan perhatian para sarjana (Mayer dan Schoepflin, 1989). O'Donnell malah menegaskan bahwa negara merupakan hubungan sosial yang bersifat dominatif, tetapi negara juga menyatukan konsensus sehingga ia mempunyai legitimasi (Surbakti, 1992: 49). Persatuan memang me-

rupakan satu unsur penting dari hakikat negara. Mengikuti Weiner, negara diperlukan untuk integrasi politik (Surbakti, 1992: 52), yang meliputi integrasi bangsa, integrasi wilayah, integrasi nilai, integrasi elite dan khalayak, dan perilaku integratif.

Masih dalam konteks kemampuan memaksa dari negara, Barkey berpendapat bahwa negara adalah institusi yang mengurus keuntungan organisasi untuk dirinya sendiri, guna melaksanakan kontrol dominasi terhadap masyarakat (Barkey, 1991). Malahan menurut Skockpol dan Amenta, negara juga merupakan organisasi yang memungut sumber-sumber melalui pajak dan berusaha memperluas kontrol paksaan dan otoritas politik ke perbatasan tertentu dan rakyat yang bertempat tinggal di dalamnya (Skockpol and Amenta, 1986). Kemampuan negara melaksanakan monopoli kekerasan yang akan mendorong dan memaksa berbagai segmen masyarakat dan ekonomi, merupakan unsur penting dalam menyeimbangkan tuntutan-tuntutan stabilitas, persamaan (*equality*) dan pembangunan (Anderson, 1987).

Masing-masing negara akan menjadi kuat jika didukung oleh tiga "basis": material (bahan mentah perbatasan dan kebangsaan, penduduk, energi dan produksi baja, dan pembentukan militer); politik (pembagian dalam negeri menurut garis komunal dan perbedaan kelas yang selalu menjadi sumber penentang usaha negara untuk memobilisasikan sumber manusia dan material, luasnya legitimasi negara, dan kemampuan aparaturnya untuk membuat keputusan yang tepat menghadapi setiap krisis); dan basis antarbangsa (Gurr, 1988). Sedangkan menurut Miliband, negara merupakan perkumpulan yang terdiri dari enam institusi, yaitu pemerintah, administrasi dan polisi, cabang yudisial, pemerintah daerah (*sub-*

central government), dan dewan parlemen (Miliband, 1976: 50).

Dari beberapa pendapat di atas, jelas terbukti bahwa negara berbeda dengan institusi lain, karena ciri-ciri istimewa yang ada padanya tidak terdapat dalam lembaga-lembaga lain. Masalah ini akan bertambah jelas, jika kita hubungkan dengan tiga sifat negara seperti yang dikatakan oleh Miriam Budiarmo (1978: 40-41) yaitu: sifat memaksa, sifat monopoli, dan sifat mencakup semua (*all-embracing, all-encompassing*).

Negara juga dapat dianggap satu alat utama untuk melakukan perubahan sosial dan memenuhi aspirasi-aspirasi ekonomi dan sosial (Rothchild and Chazan, 1988: 4). Di dalam konteks ekonomi ini peranan negara makin jelas dan menonjol. Geschenkorn, misalnya menyatakan bahwa dalam menggalakkan masyarakat "agrarian" menuju pembangunan ekonomi, peranan tersebut meningkat. Oleh karena itu, diperlukan revolusi radikal untuk menciptakan satu negara yang cukup kuat menghadapi persaingan ekonomi asing (luar negara), intervensi dan subversi militer, serta untuk membangun ekonomi negara (Wertheim, 1992: 265).

Bratton malah menegaskan bahwa negara adalah "aktor korporat" yang paling penting dalam "drama" pembangunan ekonomi. Bahkan di semua negara miskin, negara telah tumbuh menjadi "gudang" sumber-sumber domestik negara bagi pembangunan ekonomi dan kesejahteraan sosial. Dengan demikian, negara berfungsi untuk mengatur, memaksa dan mengelola (Bratton, 1989). Sedangkan bagi Almond dan Powell, seperti dikutip oleh Singh, negara mesti mampu memenuhi tantangan pembangunan bangsa, pembangunan negara, partisipasi dan keadilan distributif

(Singh, 1986).

Ada tiga istilah yang selalu berdekatan atau berhubungan erat dengan negara, tetapi mempunyai makna yang berbeda, yaitu pemerintah, masyarakat dan bangsa (Rodee et al., 1983: 34).

Negara berbeda dengan "asosiasi" lain terutama dilihat dari tujuh aspek berikut ini: (1) negara merupakan asosiasi yang bersatu secara teritorial, yang terpisah dengan yang lainnya; (2) keanggotaan negara adalah bersifat wajib (*compulsory*); (3) negara merupakan perkumpulan yang bersifat tetap dan untuk jangka waktu lama; (4) kawasan negara adalah lebih luas dan mempunyai berbagai kegiatan; (5) negara mempunyai kedaulatan dan kekuasaan untuk memaksakan keputusan-keputusannya; (6) negara mempunyai kekuasaan untuk mengontrol kegiatan-kegiatan semua perkumpulan sukarela; dan (7) negara dapat menciptakan berbagai perkumpulan dan menentukan fungsi-fungsinya (Kapoor, 1979: 59).

Khusus mengenai hubungan negara dengan bangsa. Ada yang berpendapat bahwa bangsa lebih terkait dengan ekonomi global (Reich, 1991). Pakar lainnya membedakan negara dengan kebangsaan, terutama dilihat dari lima aspek berikut ini:

- kebangsaan bersifat subyektif, negara bersifat obyektif;
- kebangsaan bersifat psikologis, negara bersifat politis;
- kebangsaan merupakan satu keadaan berpikir, negara menurut hukum;
- kebangsaan adalah milik yang bermakna spiritual, sedangkan negara merupakan kewajiban yang dapat dipaksakan;
- kebangsaan adalah satu cara untuk merasakan, berpikir dan hidup, sedangkan negara adalah keadaan yang tidak dapat di-

pisahkan dari cara hidup yang berperadaban (Kapoor, 1979: 66).

Hofstede mempunyai pandangan yang lain. Menurutnya bangsa memiliki arti penting karena tiga alasan: bangsa mempunyai lembaga yang jelas, berakar dalam sejarah dan unik; kebangsaan memiliki nilai simbolis bagi warga negara, dan merupakan bagian dari kepribadian mereka; dan pemikiran rakyat sebagian ditentukan oleh faktor-faktor budaya yang khas berkebangsaan (Mueller, 1994).

Dari klasifikasi di atas, tidak heran jika ada masyarakat yang telah memiliki negara, tetapi belum mempunyai bangsa seperti Malaysia, di mana masyarakat "terbelah" secara jelas menurut garis etnisitas: Melayu, Cina dan India.

Hubungan antara negara dan masyarakat tidak selalu bersesuaian. Menurut Engels, seperti dikutip Hamilton, hubungan antara negara dengan kelas sosial adalah tidak mudah, karena negara berusaha untuk bebas sendiri dan membentuk identitasnya sendiri; ia benar-benar asing bagi masyarakat dari mana ia muncul (Hamilton, 1981).

Sedangkan hubungan antara negara dengan pemerintah dapat dilihat dalam paradigma liberal yang mempersempit definisi negara hanya sekedar pemerintah yang otoritatif di dalam proses politik (King, 1988).

Dengan makin luasnya aktivitas negara dan makin berkembangnya peradaban manusia modern, telah lahir pula banyak teori tentang makna keberadaan, peranan dan dinamikanya di tengah-tengah pergaulan hidup manusia. Berikut ini, akan dikemukakan beberapa pandangan yang dapat menggambarkan keadaan umum teori mengenai negara. Kita mulai dengan pendapat Vin-

cent, misalnya ia tidak mengaitkan teorinya dengan asal-usul negara. Menurutny, teori negara dapat dibagi menjadi lima: teori absolutis, teori perlembagaan, teori kelas, teori pluralis, dan teori etis (Ronge, 1994).

Para sarjana telah mengklasifikasikan negara dalam berbagai corak yang berasaskan pada pandangan mereka tentang peranan negara. Kapoor, misalnya memahami hakikat negara dilihat dari asal-usulnya. Dari sini, ia membagi teori tentang negara menjadi lima corak: teori yang berasal dari Tuhan (*divine origin*), teori kekuatan, teori perjanjian masyarakat, teori "patriarkal dan matriarkal", dan teori sejarah atau evolusioner (Kapoor, 1979: 79). Sedangkan Giddens mengemukakan konsep tentang corak negara, yaitu klasik, terjajah, pasca-kolonial, dan modern (Giddens, 1987: 269).

Stepan mengemukakan teori dari pandangan yang berbeda, yang membagi teori ini dalam tiga saja: liberal-pluralis, Marxis-klasik, dan organis-statis (Stepan, 1978: 46-72).

Sedangkan Johnson menyebut adanya tiga teori tentang negara, yaitu instrumentalis, strukturalis, dan "derivasionis" (Johnson, 1985). Di lain pihak, King mengklasifikasikan teori negara dalam dua saja, yakni teori yang terpusat pada masyarakat (teori liberal dan Marxis), dan teori yang terpusat pada negara -- yang berusaha menganalisis negara sebagai satu institusi yang berbeda dengan masyarakat (King, 1988). Kesemua pandangan di atas menunjukkan bahwa konsep negara telah berkembang dari masa ke masa. Namun pendapat yang paling banyak menarik perhatian adalah teori Marxis atau teori kelas, teori pluralis, dan teori strukturalis. Pemikiran Marxis berpendapat bahwa pada tahap abstraksi konsep,

negara mengacu pada masalah pokok mengenai "aliansi" konsensus dominasi yang bersifat mendasar, yang terdapat dalam kelas-kelas sosial atau "faksi-faksi" kelas dan norma-norma dominan yang menjamin adanya "dominasi" mereka terhadap kelompok masyarakat yang harus tunduk kepadanya (Cardoso, 1979: 38).

Dengan perkataan lain, penyokong fungsionalis dan Marxis mempunyai pandangan bahwa negara pada dasarnya adalah satu perkumpulan kekuatan pemaksa (*coercive*) yang sah (Ninsin, 1988: 266); negara adalah "superstruktur", dan mereka yang dominan di dalam ekonomi juga akan menguasai politik (Vielle, 1988). Bahkan menurut Muller dan Neususs, seperti dikutip Jessop, intervensi negara di bidang ekonomi merupakan satu keharusan untuk berkembangnya kapitalisme, yakni produksi kapitalis dan hubungan-hubungan pasar (Jessop, 1982: 80). Skockpol dan Amenta menamakannya sebagai alat bagi kelas yang berkuasa (Quadagno, 1987), atau seperti ditegaskan oleh Johnson, negara adalah penjelmaan dari institusi hubungan-hubungan kelas (Johnson, 1985).

Pandangan di atas berbeda dengan yang dikemukakan oleh aliran "strukturalis", seperti Poulantzas, di mana negara dianggap sebagai faktor yang mempersatukan. Sedangkan paham konservatif memandang negara sebagai institusi "parasitis" yang mengancam kebebasan individu dan menindas para pekerja. Dapat pula ditambahkan di sini pendapat golongan "fasis" yang menyatakan, bahwa negara adalah satu penjelmaan hukum alam, pancaran peradaban, dan esensi spiritual kemanusiaan (Johnson, 1985: 19-20).

Dengan demikian, negara adalah faktor

yang paling menentukan mobilisasi dan mengubah corak-corak identitas (Barkey and Farikh, 1991). Negara juga menetapkan cara-cara dan batas-batas penggunaan kekuasaan dalam kehidupan bersama, baik oleh perseorangan dan golongan atau perkumpulan, ataupun oleh negara sendiri (Budiarjo, 1978: 39).

Dari beberapa pengertian di atas jelas bahwa hampir semua pakar melihat negara sebagai "instrumen" aktif di dalam masyarakat. Kelihatannya hanya para penganut tesis *logic-of-industrialism* saja yang berpendapat, bahwa pada umumnya negara merupakan "instrumen" pasif untuk memenuhi tuntutan berbagai perkumpulan warga negara atau untuk memenuhi keperluan orang-orang yang mengalami "dislokasi industrialisme", seperti yang dikemukakan Gronbjerg, Pampel dan Williamson (Quadagno, 1987).

Keseluruhan uraian di atas menunjukkan betapa banyak ragam pandangan untuk memahami gejala negara di dalam masyarakat. Namun, secara umum dapat disimpulkan bahwa unsur-unsur negara yang paling penting dan sekaligus membedakannya dengan perkumpulan mana pun adalah luas kekuasaan dan besar kedaulatan serta hak istimewa dalam memaksa masing-masing perkumpulan untuk tunduk kepadanya, sehingga negara mempunyai kekuasaan hegemonik. Ini terutama dapat dilihat dalam sistem sosialis tradisional. Menurut Tong, negara dan partai politik memonopoli sumber politik, ekonomi dan ideologi, serta merampas hak-hak masyarakat. Negara-partai mengontrol *public-sphere*, memaksa mereka mendukung rezim, bahkan mencampuri kehidupan dan pribadi masyarakat, mengatur cara berpikir, berbicara dan bertindak laku (Tong, 1994).

Kompleksitas Peranan Negara

Pada bagian ini akan tampak betapa dominan peranan negara di bidang ekonomi dalam teori politik kontemporer. Cara pandang ini jauh berbeda jika dibandingkan dengan teori klasik dari Eropa Kontinental yang lebih mencerminkan pandangan institusionalis, yang menempatkan negara tak ubahnya seperti "penjaga malam".

Apakah peranan atau fungsi negara? Secara umum, menurut Marx dan Engels negara menjalankan fungsi koordinasi sebanyak mungkin masyarakat (Vielle, 1988; Caporaso, 1988). Pendapat lainnya menyebut adanya tiga fungsi, yaitu *protective (police)*, *welfare (ministrant)*, dan *economic and regulatory* (Kapoor, 1979: 570-574). Peranan negara biasanya sesuai dengan fungsi institusi politik, dan banyak ditentukan oleh corak sistem politiknya. Fungsi institusi politik sendiri menurut Federico terdiri dari tiga aspek. Pertama, memelihara keteraturan yaitu memperkuat norma-norma dan menyelesaikan konflik. Kedua, mengurus hubungan luar negara; dan ketiga, memberikan kemudahan dan pelayanan masyarakat (Federico, 1979: 472-475).

Hampir senada dengan pendapat di atas, Adam Smith juga menyebut tiga tugas negara. Pertama, tugas melindungi masyarakat dari kekerasan dan campur tangan masyarakat merdeka lainnya. Kedua, tugas melindungi sejauh mungkin tiap anggota masyarakat dari ketidakadilan dan paksaan dari tiap-tiap anggotanya yang lain, atau tugas membuat satu administrasi atau pemerintahan yang adil dan mapan. Ketiga, tugas membentuk dan menjaga pekerjaan masyarakat tertentu yang bukan merupakan kepentingan bagi siapa pun, atau sejumlah ke-

cil orang, untuk mendirikan atau menjaganya (Stepan, 1978: 8-9).

Charles E. Merriam di lain pihak, menyebutkan adanya lima fungsi negara: (1) keamanan luar negeri; (2) ketertiban dalam negeri; (3) keadilan; (4) kesejahteraan umum; dan (5) kebebasan (Budiarjo, 1978: 46).

Fungsi yang lebih luas lagi (menyeluruh) dikemukakan oleh Bonne: (1) menjamin keamanan dan kemakmuran bagi warga negara; (2) pembentukan legislasi dan perlindungan oleh hukum; (3) pemberian terhadap dan memajukan bagi kepentingan budaya dan material serta kebutuhan bersama warga negara. Untuk itu negara memerlukan empat sarana bagi tercapainya fungsi tersebut yaitu: (a) kekuatan polisi dan militer; (b) peradilan independen; (c) pegawai negeri (*civil service*) yang taat kepada negara, dan administrasi keuangan yang jujur; (d) sistem *currency* dan monopoli persoalan keuangan (Bonne, 1973: 3-4).

Pandangan yang hampir senada dengan Bonne tentang lembaga kenegaraan diutarakan oleh Donner, yang memandang perlunya lima institusi bagi terwujudnya suatu negara, terutama dilihat dari aspek pembuatan hukum dan ketertiban politik. Yaitu: satu kelompok yang memerintah; alat untuk mempertahankan kedudukan kelompok yang memerintah dalam hierarki politik untuk melawan ancaman dari dalam dan dari luar, seperti polisi dan militer; alat untuk mengadili; alat untuk membayar pelaksanaan fungsi negara; serta institusi lain demi tegaknya hukum dan ideologi (Donner, 1986).

Masih banyak nuansa tentang fungsi negara. Deutsch mengombinasikan fungsi dengan tipe negara -- pemeliharaan pola, penaklukan yang terorganisasi, mengejar ke-

makmuran, kesejahteraan, dan fungsi mobilisasi (Deutsch, 1985).

Dari berbagai perspektif yang ada, tampaknya peranan negara di bidang ekonomi lebih menonjol. Dalam arti umum, peranan negara dapat berbentuk pemilikan masyarakat terhadap kapital produksi, yang biasa disebut *state-owned enterprise*, atau campur tangan pada bidang tertentu ekonomi seperti di Korea dan Taiwan (Caporaso, 1988). Teori kelas, seperti telah disinggung sepintas di atas, juga jelas menunjukkan betapa kuatnya pengaruh ekonomi dalam analisis mereka. Bagi kedua-duanya, negara mempunyai tiga fungsi, yaitu mengkoordinasikan masyarakat yang makin ditandai oleh pembagian pekerjaan; fungsi mengorganisasikan produksi, pertukaran dan komunikasi; dan fungsi pengaturan, yaitu reproduksi "dominasi" yang kumpulan borjuis sendiri tidak dapat menjaminkannya, sehingga meningkatkan otonomi relatif bagi negara (Vielle, 1988). Dengan kata lain, keberhasilan perkembangan kapitalis sangat ditentukan oleh campur tangan negara di bidang ekonomi (Rueschemeyer and Evans, 1986: 44).

Robin Murray (1971) mengemukakan enam fungsi negara -- yang berkaitan dengan ekonomi: menjamin hak-hak milik; liberalisasi ekonomi; "orkestrasi" ekonomi, yaitu pengaturan siklus bisnis, dan perencanaan ekonomi; pemberian input -- tenaga kerja, tanah, modal, teknologi, infrastruktur ekonomi dan input manufaktur pada umumnya; campur tangan untuk sensus sosial; dan mengelola hubungan luar negeri sistem kapitalis. Kapitalisme itu sendiri menurut Alva-ter, sebagaimana dikutip Jessop memerlukan empat prasyarat sosial yaitu: penerapan kondisi material secara umum untuk keperluan produksi atau infrastruktur; penciptaan dan pengukuhan (*enforcement*) tatanan hu-

kum borjuis; pengaturan konflik antara kapital dan upah buruh; dan memajukan kapital nasional secara menyeluruh dalam pasar dunia kapitalis (Jessop, 1982: 91). Keempat prasyarat ini juga cenderung memperbesar fungsi negara. Bahkan, ada pula pakar yang berpendapat, seperti Colclough dan Manor, yang menyatakan bahwa transformasi yang dialami masyarakat adalah hasil dari intervensi negara dalam konteks sosio-kelembagaan, seperti yang dianut oleh para institutionalis dan strukturalis (D'Costa, 1994). Bahkan, di negara-negara industri baru (NICs) terbukti bahwa intervensi negara dalam ekonomi diikuti oleh sejumlah prestasi atau keberhasilan dalam membangun ekonomi (Kohli, 1994). Pemusatan negara merupakan gejala umum di kawasan ini. Sebaliknya, liberalisasi ekonomi dan politik di Korea Selatan dan Taiwan telah mengurangi kemampuan negara mengontrol ekonomi dan politik (Cotton, 1994).

Namun, tidak semua pakar melihat peranan ekonomi negara itu sebagai sesuatu yang tetap. Bahkan Evans, pada tulisannya yang lain, menegaskan kalau pendapat yang bertumpu pada hipotesis bahwa negara merupakan "aktor ekonomi" sudah ketinggalan zaman (anakronisme), karena begitu aktor lintas bangsa swasta berkembang maka aparatur negara akan menjadi lemah (Evans, 1986: 193).

Teori yang menggunakan pendekatan terpusat pada negara (*state-centered approach*) membagi fungsi negara ke dalam tiga corak. Pertama, pandangan "Hintzian" yang menganggap negara sebagai penjelmaan kepentingan unik orang yang menguasai negara, kepentingan yang datang dari sistem geopolitik. Kedua, institusionalis yang berpusat pada cara-cara, di mana kemampuan, struktur dan wacana negara membentuk tin-

dakan dan membuat *output* kebijakan (negara sebagai paksaan struktural); dan ketiga, oleh Skockpol disebut *concern Toquevillian*, di mana negara membentuk masyarakat umum (Steinmetz, 1990: 242).

Di negara-negara sosialis, negara menjadi alat bagi pembangunan sosial dan ekonomi. Bahkan di Polandia, negara memajukan pembangunan ekonomi dengan cepat, industrialisasi, urbanisasi dan kemajuan sosio-budaya massa *pelebeian* (Reykowski, 1994). Para pakar sosiologi politik Marxis sejak tahun 1970-an berpendapat bahwa negara adalah satu institusi yang dipaksa atau dihalangi baik oleh syarat-syarat struktural kapitalisme ataupun dibentuk oleh tuntutan kelas yang sangat jelas (Gilbert and Howe, 1991).

Di negara yang sedang berkembang, atau lebih tegasnya di Dunia Ketiga, peranan negara jauh lebih menonjol daripada di belahan dunia "pusat kapitalis" atau pun di negara-negara sosialis (O'Donnell, 1980). Negara memainkan enam peranan, yaitu menghilangkan kemiskinan; meniadakan "disposisi" kekayaan dan pendapatan; mengakhiri pemusatan kekayaan di tangan segelintir orang; mengangkat standar hidup; meningkatkan jumlah melek huruf dan memerangi kebodohan; dan terakhir, memberikan keamanan bagi masyarakat (Singh, 1986). Kuatnya peranan negara di kawasan ini -- yang sering juga dijuluki terbelakang -- telah berakibat bagi timbulnya rezim otoritarian, di mana demokrasi sulit ditegakkan. Kamrava membagi sistem politik di Dunia Ketiga menjadi empat model: rezim *praetorian* yang stabil, *multiple authority polities*, *quasi/pseudo democracies*, dan sejumlah negara yang sedang menuju demokrasi (Kamrava, 1993). Sedangkan di dalam sistem politik otoritarian-birokratik industrial, negara mendominasi kelompok-kelompok

primordial, agama dan ekonomi. Kekuasaan negara lebih terpusat (Andrain, 1988: 7 dan 27). Kecuali itu, jika dikaitkan dengan peranan sentral negara di bidang ekonomi, sebagaimana tampak dalam kasus Afrika, menurut Sahn dan Sarris kuatnya peranan negara telah menimbulkan inefisiensi ekonomi dan stagnasi teknologi (Sahn and Sarris, 1994).

Keseluruhan uraian tentang peranan negara di atas mencerminkan betapa banyak pengaruh yang sangat rentan terhadap kedudukan masing-masing negara. Barangkali ada baiknya jika perhatian kita alihkan pada pandangan saintis murni, yang menganggap bahwa perkembangan suatu masyarakat bergantung pada tingkat pemilikan ilmu pengetahuan, sedangkan perkembangan ilmu pengetahuan ditentukan oleh empat faktor: komunitas ilmiah, pemerintahan, organisasi internasional, dan korporasi transnasional (Kuklinski, 1994). Di samping itu, sisi lain yang tidak boleh diabaikan adalah, bahwa politik dunia ditentukan oleh empat faktor. Pertama, tekanan teknologi modern dan saling ketergantungan; kedua, politik kekuasaan; ketiga, penampilan keyakinan-diri setiap bangsa; dan keempat, perubahan sosial (Brucan, 1978).

Realitas perbedaan kekuatan negara dalam era globalisasi telah membuat negara "kecil"/lemah makin sulit menghindari situasi kesalingbergantungan yang cenderung merugikan pihak si lemah/kecil. Proteksi dan regionalisme, termasuk APEC, akhir-akhir ini telah menjadi dua kekuatan dalam melindungi perkembangan ekonomi negara dalam percaturan politik internasional. Dalam konteks ini, menurut Stojanovic tingkat ketergantungan ditentukan oleh beberapa komponen berikut yaitu: tingkat dan kualitas perdagangan, kepentingan geografis dan geostrategis, tingkat perkembangan budaya

dan teknologi, perbedaan ekonomi dan derajat eksklusivitas dan komplementer dalam sistem ekonomi negara atau kelompok negara-negara; dan konstelasi politik di mana perimbangan kekuatan ditentukan oleh kekuatan-kekuasaan besar (Stojanovic, 1978).

Pandangan menyeluruh mengenai peranan negara yang diracik dari berbagai perspektif dikemukakan oleh D'Costa (1994), yaitu menjamin transformasi ekonomi dan teknologi dalam kerangka kapitalis (Gerschekorn), dengan mengurangi ketergantungan teknologi (Laux and Molot), membangun kapital manusia dan lembaga (Westphal and Amsden), dan melakukan integrasi industri (Hirschman, Rueschemeyer and Evans).

Pada era modernisasi, negara berfungsi sebagai penyimpan kekuasaan utama, walaupun kekuasaannya kurang memaksa, lebih rasional, lebih sederhana dan lebih "paternalistik", bahkan "maternalistik" daripada pendahulunya yang absolutis (Crook et al., 1992: 102).

Dalam perkembangan terbaru atau setelah berakhirnya Perang Dingin, peranan negara di bidang ekonomi semakin menonjol dan melebihi masa-masa sebelumnya. Meminjam pendapat Drucker, negara dan pemerintah berfungsi sebagai *master* ekonomi kebangsaan dan pengawal iklim ekonomi (Drucker, 1993: 174). Pemusatan pada bidang ekonomi tersebut dapat dipahami, seperti dinyatakan Kennedy, mengingat tantangan setelah Perang Dingin beralih pada perlawanan (*rivalry*) ekonomi, perlombaan (*race*) teknologi, dan berbagai corak peperangan komersial lainnya (Kennedy, 1993: 127). Dunia kini dikuasai oleh dua corak kapitalisme, yaitu kapitalisme "individual"

yang dipimpin oleh Amerika Serikat dan Inggris, dan kapitalisme "komunitarian" di bawah kekuasaan Jerman dan Jepang (Thurrow, 1993: 32-9).

Di lain pihak, masih dalam era pasca Perang Dingin, para sarjana juga mulai melihat aspek lain dari faktor dominan dalam hubungan antarnegara. Richald Falk lebih menaruh perhatian pada masalah keamanan. Sedangkan Adibe dengan meminjam konsep keamanan tersebut lalu berpendapat bahwa kuatnya sesuatu negara sangat bergantung pada keamanan ekonomi, keamanan demografis, keamanan ekologis atau lingkungan dan keamanan demokratis. Dengan konsep ini Adibe berpendapat bahwa suatu negara dikatakan lemah jika ia rapuh basis sosiopolitis dan mempunyai kemampuan yang terbatas untuk mengerahkan dan menguasai sumber kekuasaan dalam skala apa pun (Adibe, 1994).

Setiap negara tentu mengalami perubahan. Menurut pandangan "pasca-Marxis" perubahan tersebut biasa terjadi secara bertahap, setidak-tidaknya pada aspek internalnya (Pierson, 1984). Memang menurut Rosenau, negara merupakan satu entitas yang mesti menyesuaikan diri, kegiatannya juga adalah politik adaptasi. Begitu pula strukturnya tak henti-hentinya mengalami "fluktuasi" dalam menjawab perkembangan internal dan tantangan eksternal. Oleh karena itu, negara memerlukan penyesuaian struktural: ketahanan ekonominya, persatuan masyarakatnya, dan kepastian *policy*-nya (Rosenau, 1988).

Dalam dunia yang kian didominasi oleh kapitalisme, muncul pula bentuk negara yang oleh Gadzey disebut *positive capitalist state*, dengan ciri-ciri: memelihara logika kapitalis; pembangunan "akar rumput", dan

berorientasi pasaran (Gadzey, 1992).

Dari berbagai pandangan di atas, peranan negara dapat diklasifikasikan dalam empat kategori besar, yaitu peranan yang bersifat pengaturan, peranan yang berkaitan dengan kemajuan ekonomi, peranan tentang kesejahteraan sosial dan keamanan; dan peranan untuk kerja sama antarbangsa. Tetapi mengikut Crook dan kawan-kawan, kedudukan penting negara sebagai penjamin hak-hak sosial mulai memudar (Crook et al., 1992).

Akhirnya, tidak dapat dibantah bahwa fungsi atau peranan negara jauh lebih rumit daripada yang pernah dikonsepsikan oleh Engels dan Weber -- sebagai lembaga pemonopoli kekerasan dan pemungut pajak -- karena dalam kenyataannya banyak pula lembaga swasta yang dapat menjalankan fungsi yang dulu hanya milik negara (Van Winden, 1983). Dengan demikian, mengkaji negara pun dituntut pendekatan multidisipliner. Faktor-faktor yang mempengaruhi perkembangan masyarakat tentu juga menentukan corak dinamika negara, sebagaimana misalnya telah dikaji oleh Eisenstadt (1985). Uraian singkat ini, baru terbatas pada usaha eksplorasi awal, karena itu masih jauh dari sempurna. Tetapi, satu hal yang tidak dapat dielakkan adalah bahwa kecenderungan demokratisasi sudah merupakan tuntutan universal dalam setiap wacana tentang fungsi negara. Di sini kita akan berhadapan dengan kenyataan bahwa demokrasi ternyata baru berkembang di dunia Barat (Held, 1991). Diperlukan budaya politik tertentu untuk tegaknya sistem politik demokratis (Muller and Seligson, 1994). Tetapi, dalam konteks globalisasi, Held optimistis dalam melihat perkembangan demokrasi (Held, 1993). Penulis pun sependapat dengan Held, sebagai pamungkas kata dari keseluruhan uraian ini.

Bagi negara kita, keperluan akan menegakkan tatanan demokratis, walaupun dapat dikatakan sebagai kebutuhan mendesak, juga akan mengalami dua hambatan besar -- kultural dan struktural. Kekuatan masyarakat

seharusnya dapat menjadi satu tonggak bagi aktualisasi nilai-nilai demokrasi, tetapi selalu berhadapan dengan "tembok" struktural yang melekat dalam birokrasi pemerintahan kita.

BIBLIOGRAFI

- Adibe, C.E. 1994. Weak States and the Emerging Taxonomy of Security in World Politics. *Futures*, no. 26: 490-505.
- Almond, G.A. and G.B. Powell. 1984. *Comparative Politics Today: A World View*. Boston: Little, Brown and Co.
- Anderson, L. 1987. The State in the Middle East and North Africa. *Comparative Politics* 20, no. 1: 1-18.
- Andrain, C.F. 1988. *Political Change in the Third World*. Boston: Unwin Hyman.
- Barkey, K. and S. Parikh. 1971. Comparative Perspectives on the State. *Annual Review of Sociology* no. 17: 523-549.
- Bonne, A. 1973. *State and Economics in the Middle East: A Society in Transition*. Westport, Connecticut, Greenwood Press.
- Bratton, M. 1994. Beyond the State: Civil Society and Associational Life in Africa. *World Politics* XLI, no. 3: 407-430.
- Brucan, S. 1980. The State and the World System. *International Social Science Journal* XXXII, no. 4: 752-769.
- Budiarjo, M. 1978. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Caporaso, J.A. 1988. Introduction to Special Issue on the State in Comparative and International Perspective. *Comparative Political Studies*, no. 21 (1): 3-11.
- Cardoso, F.H. 1979. On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America. Dalam Collier, D. (pnyt). *The New Authoritarian in Latin America*. Princeton: Princeton University Press: 33-57.
- Cassese, S. 1986. The Rise and Decline of State. *International Political Science Review* 7, no. 2: 120-130.
- Cotton, J. 1994. The State in the Asian NICs. *Asian Perspective* 18, no. 1: 39-56.
- D'Costa, A.P. 1994. State, Steel and Strength: Structural Competitiveness and Development in South Korea. *The Journal of Development Studies* 31, no. 1: 44-81.
- Deutsch, K.W. 1985. The Systems Theory Approach as a Basis for Comparative Research. *International Social Science Journal (ISSJ)* 37, no. 103: 5-18.
- Donner, F.M. 1986. The Formation of the Islamic State. *Journal of American Oriental Society* 106, no. 2: 283-296.
- Drucker, P.F. 1993. *Post Capitalist Society*. Oxford: Butterworth Heinemann Ltd.
- Eisentadt, S.N. 1980. Comparative Analysis of State Formation in Historical Contexts. *ISSJ* XXXII no. 4: 624-654.
- Evans, P.B. 1986. Transnational Linkages and the Economic Role of the State: An Analysis of Developing and Industrialized Nations in the Post-World War II Period. Dalam Evans, P.B., D. Rueschemeyer and T. Skocpol (eds.). 1986. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gadzey, A.T.K. 1992. The State and Capitalist Transformation in Sub-Saharan Africa. *Comparative Political Studies* 24, no. 4: 455-487.
- Giddens, A. 1987. *The Nation-State and Violence*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. 1993. *Sociology*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. 1993a. *Modernity and Self-Identity: Self*

- and Society in the Late Modern Age*. Cambridge: Polity Press.
- Glenn, E.S. 1970. The Two Faces of Nationalism. *Comparative Political Studies* 3, no. 3: 347-366.
- Gurr, T.R. 1988. War, Revolution, and the Growth of the Coersive State. *Comparative Political Studies* 21, no. 1: 45-65.
- Hamilton, N. 1981. State Autonomy and Dependent Capitalism in Latin America. *British Journal of Sociology* 32, no. 3: 309-329.
- Held, D. 1991. Democracy, the Nation-State and the Global System. *Economy and Society* 20, no. 2: 138-172.
- Held, D. 1993. *Prospects for Democracy*. Oxford: Polity Press.
- Jessop, B. 1982. *The Capitalist State*. New York: New York University Press.
- Johnson, D.L. 1985. The State as an Expression of Class Relations. Dalam Johnson, D.L. (pnyt.). *Middle Class in Dependent Countries*. London: SAGE Publications.
- Kamrava, M. 1993. Conceptualising Third World Politics: The State-Society See-Saw. *Third World Quarterly* 14, no. 4: 703-716.
- Kapoor, A.C. 1979. *Principles of Political Science*. New Delhi: S. Chand and Co. Ltd.
- Kennedy, P. 1994. *Preparing for the Twenty First Century*. New York: Vintage Books.
- King, D.S. 1988. Political Centralization and State Interests in Britain: The 1986 Abolition of the GLC and MCCs. *Comparative Political Studies* 21, no. 1: 467-494.
- Kohli, A. 1994. Where Do High Growth Political Economics Come From? The Japanese Lineage of Korea's "Development State". *World Development* 22, no. 9: 1269-1293.
- Kourvetaris, G.A. and B.A. Dobratz. 1982. Political Power and Conventional Political Participation. *Annual Review of Sociology*, no. 8: 289-317.
- Kuklinski, A. 1994. Opinion: Society, Science and Government. *Educational and Training Technology International* 31, no. 2: 126-133.
- Migdal, J.S. 1988. Vision and Practice: The Leader, the State, and Transformation of Society. *International Political Science Review* 9, no. 1: 23-41.
- Mayer, K.U. and U. Schoepflin. 1989. The State and the Life Course. *Annual Review of Sociology* no. 15: 187-209.
- Miliband, R. 1973. *The State in Capitalist Society*. London: Quartet Books Ltd.
- Miliband, R. 1977. Reply to Nicos Poulantzas. Dalam Blackburn, R. (pnyt.). *Ideology and Social Science: Readings in Critical Social Theory*. Glasgow: Fontana.
- Miliband, R. 1983. State Power and Class Interests. *New Left Review* 138: 657-688.
- Mueller, F. 1994. Societal Effect, Organizational Effect and Globalization. *Organizational Studies* 15, no. 3: 407-428.
- Muller, E.N. and M.A. Seligson. 1994. Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships. *American Political Science Review* 88, no. 3: 635-652.
- Ninsin, K.A. 1988. Three Levels of State Reordering: The Structural Aspects. Dalam Rotchild, D. and N. Chazan (pnyt.). *The Precarious Balance: State and Society in Africa*. Boulder: Westview.
- O'Donnell, G.P.C. Schmitter and L. Whitehead (pnyt.). 1986. *Transition from Authoritarian Rule*. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- O'Donnell, G. 1980. Comparative Historical Formations of the State Apparatus and Socio-Economic Change in the Third World. *ISSJ XXXII*, no. 4: 717-729.
- Pierson, C. 1984. New Theories of State and Civil Society: Recent Development in Post-Marxist Analysis of the State. *Sociology* 18, no. 4: 563-571.
- Poulantzas, N. 1977. Problem of the Capitalist State: Dalam Blackburn, R. (pnyt.). *Ideology in Social Science: Readings on Critical Social Theory*. Glasgow: Fontana.
- Przeworski, A. 1986. Some Problems in the Study of Transition to Democracy. Dalam O'Donnell, G.O', P.C. Schmitter and L. Whitehead (pnyt.). *Transition from Authoritarian Rule*. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Reich, R.B. 1991. What is a Nation? *Political Science Quarterly* 106, no. 2: 193-209.

- Reykowski, J. 1994. Why did Collectivist State Fail? *Theory and Society* 23, no. 2: 233-252.
- Rodee, C. et al. 1983. *Introduction to Political Science*. Singapore: McGraw-Hill.
- Rodee, C. et al. 1993. *Pengantar Ilmu Politik*. Jakarta: Rajawali.
- Ronge, V. 1994. Christianity and the Idea of the State in Europe. Dalam Othman, S. and S.O. Agil (pnyt.). *The Role and Influence of Religion in Society*. Kuala Lumpur: IKIM, 58-78.
- Rueschemeyer, D. and P.B. Evans. 1986. The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention. Dalam Evans, P.B., D. Rueschemeyer and T. Skockpol (eds.). 1986. *Bringing State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sahn, D.E. and A. Sarris. 1994. The Evolution of States, Markets, and Civil Institutions in Rural Africa. *The Journal of Modern African Studies* 32, no. 2: 279-303.
- Singh, D. 1986. Role of the State in Developing Societies with Special Reference to India. *The Indian Journal of Political Science* XLVII, no. 2: 200-213.
- Skockpol, T. and E. Amenta. 1986. States and Social Policies. *Annual Review of Sociology* 12: 131-157.
- Steinmetz, G. 1990. The Myth and the Reality of an Autonomous State: Industrialist, Junkers and Social Policy in Imperial Germany. *Comparative Social Research* 12: 239-293.
- Stepan, A. 1978. *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- Stepan, A. 1986. Paths Toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations. Dalam Donnell, G.O', P.C. Schmitter and L. Whitehead (pnyt.). *Transitions from Authoritarian Rule*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Stojanovic, R. 1978. Interdependence in International Relations. *International Social Science Journal* XXX, no. 2: 238-252.
- Surbakti, R. 1992. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo.
- Thurrow, L. 1993. *Head to Head*. London: Nicholas Brealey Publishing.
- Tong, Y. 1994. State, Society, and Political Change in China and Hungary. *Comparative Politics* 26: 333-353.
- Van de Walle, N. 1994. Political Liberation and Economic Policy Reform in Africa. *World Development* 22, no. 4: 483-500.
- Vielle, P. 1988. The State of the Periphery and Its Heritage. *Economy and Society* 17, no. 1: 52-89.
- Wertheim, W.F. 1992. The State and the Dialectics of Emancipation. *Development and Change* 23, no. 3: 257-281.

Genealogi Gagasan Demokrasi di Indonesia*

Syamsuddin Haris

Pengantar

TIGA sistem politik yang berbeda, masing-masing mengatasnamakan "demokrasi", telah dicoba ditegakkan selama hampir setengah abad kita merdeka. Segera sesudah proklamasi dicoba sistem Demokrasi Parlementer yang di kemudian hari bukan saja dinilai "liberal", melainkan juga "salah" karena dianggap tidak sesuai dengan tradisi bangsa sendiri. Menjelang akhir 1950-an dicoba pula Demokrasi Terpimpin, yang dirumuskan Soekarno dan para pendukungnya sebagai demokrasi "yang berkepribadian Indonesia". Praktek Demokrasi Terpimpin ternyata bukan saja sangat tidak demokratis, melainkan juga cenderung ke arah otoritarianisme. Pada kurun waktu terpanjang sesudah itu "Demokrasi Pancasila" pun diproklamirkan de-

ngan tekad hendak "melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen", dan sering kali diklaim sebagai sistem politik yang lebih demokratis daripada dua periode sebelumnya.¹

Kendati secara retorik dan "resmi" sering dinyatakan bahwa "Demokrasi Pancasila" merupakan koreksi total atas penyelenggaraan sistem-sistem demokrasi yang "menyimpang" dalam masa sebelumnya, namun praktek-praktek politik seperempat abad terakhir memperlihatkan masih berlimpahnya distorsi. Ironisnya, distorsi bukan saja terjadi antara retorika dan praktek, melainkan juga antara retorika yang satu dengan yang lainnya, serta antarpraktek itu sendiri.² Pada titik ekstrem, "Demokrasi

¹Lihat misalnya, David Bourchier, "'Pada Masa Liberal Timbul Semacam Anarki': The 1950s in New Order Ideology and Politics", makalah yang dipresentasikan pada Conference on Indonesian Democracy 1950s and 1990s, di Monash University, 17-20 Desember 1992.

²Contoh paling aktual mengenai berbagai distorsi ini tercermin dalam respon pemerintah terhadap Kongres Luar Biasa (KLB) Partai Demokrasi Indonesia yang

*Makalah yang diajukan untuk Seminar Nasional XI Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) dengan thema "Demokrasi dan Demokratisasi di Indonesia", kerja sama AIPI-LIPI, Jakarta, 25-26 Januari 1994.

Pancasila'' bahkan tak jarang dikritik sebagai mekanisme kekuasaan untuk menyembunyikan kecenderungan praktek-praktek a-demokratis di dalamnya.

Realitas yang dikemukakan di atas paling kurang berkaitan dengan dua persoalan. *Pertama*, kecenderungan kekuasaan mempertentangkan muatan demokrasi itu, antara nilai-nilai yang dianggap bersifat Barat dan yang ''asli'', *indigenous*. Akibatnya, semua yang bersifat Barat diharamkan karena dianggap ''tidak sesuai dengan kepribadian bangsa'', ''bertentangan dengan budaya nasional'', ''tidak Pancasila'', dan seterusnya. Kecurigaan dan ''alergi'' yang berlebihan terhadap cara pengambilan keputusan melalui *voting*, adalah contoh paling aktual mengenai kecenderungan tersebut.³ Seakan-akan mekanisme demokratis yang telah disepakati di dalam UUD 1945 itu merupakan ''reinkarnasi'' demokrasi liberal Barat yang ''buruk''

berlangsung di Surabaya, 2-6 Desember 1993. Menjelang kongres, baik Mendagri, Menko Polkam, maupun Panglima ABRI menegaskan bahwa pemerintah tidak akan campur tangan di dalamnya. Tetapi di jajaran birokrasi tingkat bawah, pengurus-pengurus cabang PDI di berbagai daerah ditekan oleh Kantor Sospol setempat agar tidak memilih Megawati Sukarnoputeri. Sejumlah pengurus bahkan disuruh menandatangani terlebih dahulu pernyataan dukungan terhadap Budi Hardjono, calon yang lebih ''direstui'' pemerintah. Yang lebih mencolok, sejumlah utusan cabang ''didampingi'' oleh aparat Kantor Sospol selama berada di Surabaya. Lihat misalnya, *Tempo*, 4 dan 11 Desember 1993, juga *Kompas*, 9 Desember 1993.

³Yang menarik ''alergi'' terhadap *voting* itu melanda pula elit PDI yang menjadi *Caretaker* DPP dalam Kongres Luar Biasa di Surabaya, 2-6 Desember 1993 yang lalu. Dengan otoriter, mereka menolak keinginan *floor* untuk menempuh cara *voting* dalam pemilihan DPP-PDI. Padahal dalam kampanye Pemilu 1992 dan SU MPR 1993, partai nonpemerintah ini dikenal vokal dengan ide-ide pembaruan dan demokratisasi.

Kedua, pada tataran akademik, hampir tak pernah ada studi empirik mengenai tumbuh dan berkembangnya ide demokrasi, sehingga tak pernah jelas pula, apakah memang ada demokrasi yang bersifat ''asli''. Kalau pun ada, apakah ia sungguh-sungguh berbeda dan bertentangan dengan demokrasi universal -- yang sering dituduh sebagai ''Barat'', tidak juga jelas. Hingga setting periode revolusi, perhatian para sarjana berpusat pada tumbuhnya nasionalisme (Kahin, Nagazumi, Ingleson -- untuk menyebut beberapa), gerakan Islam (Benda, Noer, Alfian), dan kebangkitan elit pergerakan itu sendiri (van Niel, Dahm). Untuk periode parlementer dan terpimpin, perhatian sedikit beralih ke pemberontakan-pemberontakan lokal (Harvey, Jackson, Dijk). Barangkali baru Herbert Feith dalam periode ini yang benar-benar tertarik kepada praktek-praktek demokrasi, seperti tergambar dalam studinya, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (1962), yang kemudian diikuti monograf Daniel S. Lev dan studi terbaru Adnan Buyung Nasution.⁵

Dalam kaitan tersebut tulisan ini mencoba melihat pertumbuhan gagasan demokrasi, khususnya ide tentang partai, parlemen, dan sistem pemerintahan. Setelah itu akan dicoba ditelusuri bagaimana munculnya akar-akar intelektual perdebatan Barat versus ''asli'' dalam pertumbuhan gagasan demokrasi.

⁴Daniel S. Lev, *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics 1957-1959* (Ithaca, N.Y.: Cornell Modern Indonesia Project, 1966).

⁵Adnan Buyung Nasution, *The Aspiration for Constitutional Government in Indonesia, a Socio-legal Study of the Indonesian Konstituante 1956-1959* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1992).

Ide Partai dan Kebebasan Berserikat

Dalam rangka pemikiran demokrasi, unsur yang pertama-tama tampak muncul dari perjuangan kaum pergerakan adalah kesadaran akan hak dan kebebasan mengemukakan pikiran dan pendapat. Hal ini tercermin dan cukup mencolok dari pertumbuhan pers pada periode awal pergerakan. Di bawah kontrol yang ketat dari pemerintah kolonial, yang pertama dilakukan elit pergerakan bukanlah membuat organisasi, melainkan "membuat berita" atau tepatnya kebangkitan dalam mengemukakan pikiran dan pendapat, sebagaimana terlihat dari pertumbuhan koran dan majalah pada dekade awal 1900-an.

Sebelum terbentuknya Budi Utomo, RM Tirtoadisurjo pada tahun 1906 menerbitkan nomor perdana mingguan *Medan Prijaji*, majalah bagi "sekalian raja-raja, bangsawan asli dan pikiran, priyayi dan saudagar bumiputera, dan opsir-opsir serta saudagar-saudagar dari bangsa yang diperintah lainnya yang dipersamakan dengan anak negeri, di seluruh Hindia Olanda".⁶ Bahkan sebelum itu, 1901-1908, Dr. Abdoel Rivai bersama teman Eropanya Letnan Kolonel Klocker Sroussons menerbitkan *Bintang Hindia*, yang memiliki edisi Indonesia yang terbit di Batavia.⁷ Menurut van Niel, *Bintang Hindia* bahkan merupakan mingguan berbahasa Melayu pertama yang dibuat berdasarkan konsep jurnalistik Barat. Sayangnya akibat tulisan Dr. Rivai yang bernada kritik terhadap pemerintah kolonial dalam edisi 1907, *Bintang Hindia* diberangus pada tahun yang

sama.⁸

Selain itu, sebelum *Medan Prijaji*, telah ada puluhan penerbitan pers berbahasa Melayu, baik yang diterbitkan oleh bangsa Belanda, Cina (Tionghoa), maupun oleh bangsa Indonesia sendiri, dengan orientasi masing-masing pula. Selama periode 1861-1907 misalnya, E.F.E. Douwes Dekker mencatat tidak kurang dari 33 buah penerbitan pers berbahasa Melayu yang diterbitkan di 12 kota Indonesia (Batavia, Bandung, Bogor, Banjarmasin, Makassar, Malang, Manado, Padang, Semarang, Sibolga, Surabaya, dan Surakarta), baik oleh orang Belanda, Cina, maupun bumiputera.⁹ Sesudah itu bermunculan berbagai surat kabar maupun majalah yang merupakan "corong" masing-masing organisasi pergerakan. Serikat Islam misalnya tidak kurang memiliki *Oetoesan Hindia* (yang terbit di Surabaya), *Sinar Djawa* (Semarang), *Pantjaran Warta* (Betawi), dan *Saroetomo* (Surakarta). Bahkan *Indische Partij* yang berumur pendek pun sempat menerbitkan majalah *Het Tijdschrift* dan surat kabar *De Expres*.¹⁰

Betapapun surat kabar dan majalah yang dikemukakan itu, khususnya yang terbit pada periode 1861-1907 tidak seluruhnya bersifat politik, dan lebih penting lagi belum secara eksplisit berbicara tentang demokrasi, namun publikasi-publikasi itu memperlihatkan dengan jelas bahwa kesadaran pertama

⁸Robert van Niel, *Munculnya Elit Modern Indonesia* (Jakarta: Pustaka Jaya, 1984): 74.

⁹E.F.E. Douwes Dekker, "The Press" (1909), sebagaimana dikutip oleh Abdurrachman Surjomihardjo dan Leo Suryadinata, "Pers di Indonesia: Ikhtisar Perkembangan Sampai 1945", dalam *Beberapa Segi Perkembangan Sejarah Pers di Indonesia* (Jakarta: Deppen RI-Leknas LIPI, 1980): 67-68.

¹⁰*Ibid.*, 72-74.

⁶Seperti dikutip Deliar Noer, *Gerakan Moderen Islam di Indonesia 1900-1942* (Jakarta: LP3ES, 1980): 116-117, catatan kaki no. 5.

⁷*Ibid.*, 122, catatan kaki no. 26.

mengenai pemikiran demokrasi berkaitan dengan kebutuhan terhadap hak dan kebebasan mengemukakan pikiran dan pendapat.

Dalam periode sesudah itu, koran dan majalah bahkan menjadi media terpenting pertukaran pikiran di antara elit pergerakan mengenai soal-soal kebangsaan dan demokrasi. Simaklah perdebatan Dr. Tjipto Mangunkusumo dengan RM Sutatmo Suriokusumo yang berlangsung di dalam *Wederopbouw* (1918), polemik Soekarno dan Haji Agus Salim di dalam harian *Fadjar Asia* (1928), perdebatan Soekarno - Mohammad Hatta melalui *Fikiran Ra'jat* dan *Daulat Rakjat* (1932-1933), perdebatan Hatta dengan "si Rakjat" via *Daulat Rakjat* dan *Peratuan Indonesia* (1932), serta juga polemik Soekarno - Mohammad Natsir tentang hubungan agama dan negara yang diterbitkan melalui *Pandji Islam* (1940).

Salah satu faktor penting mengapa *discourse* intelektual itu bisa berlangsung, tampaknya karena sikap pemerintah kolonial sendiri yang memberikan toleransi relatif longgar terhadap kebebasan mengemukakan pikiran melalui tulisan. *Beleid* ini berhubungan dengan kenyataan bahwa pembaca koran dan majalah masih amat terbatas di lingkungan masyarakat terdidik yang jumlahnya relatif sedikit. Berbeda dengan itu, kebijakan represi dikenakan kolonial apabila kaum pergerakan melakukan provokasi dan agitasi, baik yang bersifat langsung kepada massa maupun melalui organisasi-organisasi pergerakan.

Karena itu tidak heran masalah hak berserikat dan berkumpul dan masalah perwakilan rakyat menjadi perhatian kaum pergerakan berikutnya. Soal pertama berhubungan dengan pembatasan hak berserikat dan

berkumpul oleh pemerintah kolonial melalui pasal 111 *Regeerings-Reglement* (RR, Peraturan Pemerintah).¹¹ Masalah kedua -- yang akan diuraikan pada bagian berikut dari tulisan ini, berhubungan dengan kehadiran *Volksraad* (Dewan Rakyat) yang tidak sesuai dengan keinginan dan cita-cita kaum pergerakan.¹²

Tuntutan kebebasan berserikat dan berkumpul muncul bersamaan dengan meningkatnya kesadaran akan perlunya perkumpulan atau organisasi bagi masyarakat bumiputera. Meningkatnya jumlah mereka yang terdidik, sebagai akibat kebijakan Politik Etis yang dicetuskan pemerintah kolonial sejak 1901, mendorong sebagian dari mereka untuk membentuk perkumpulan yang dapat memajukan masyarakat pribumi. Terbentuknya Budi Utomo (1908) di Batavia, *Indische Vereeniging* (1908) di Belanda, Serikat Islam (1911) dan banyak organisasi pergerakan lainnya sesudah itu.

Tumbuhnya kesadaran untuk berserikat itu begitu hebat sehingga selama dua dekade pertama 1900-an beberapa organisasi pergerakan harus berhadapan dengan larangan berserikat dan berkumpul yang diatur pasal 111 RR. Pasal yang menakutkan kalangan pergerakan itu memang merupakan senjata bagi pemerintah kolonial untuk membungkam munculnya organisasi yang bersifat po-

¹¹Bunyi pasal 111 RR tersebut adalah: "Perkumpulan-perkumpulan atau persidangan-persidangan yang membicarakan soal pemerintahan (politik), atau yang membahayakan keamanan umum, dilarang di Hindia Belanda". Lihat dalam D.M.G. Koch, *Menudju Kemerdekaan: Sedjarah Pergerakan Kebangsaan Indonesia Sampai 1942 (Om de Vrijheid De Nationalistische beweging in Indonesie)* (Djakarta: Jajasan Pembangunan, 1951): 15.

¹²Deliar Noer, "Perkembangan Demokrasi Kita", dalam *Prisma* (2 Februari 1977): 19-20.

litik. Walaupun demikian, adanya pasal tersebut ternyata tidak mengurangi intensitas pergerakan, khususnya tuntutan yang lebih luas mengenai hak berserikat dan berkumpul.

Ketika pasal 111 RR digantikan oleh peraturan baru yang bernama *Indische-Reglement* pada tahun 1919 -- antara lain dalam rangka menyongsong hadirnya *Volksraad*, perjuangan ke arah kebebasan berserikat dan berkumpul tidak berkurang. Organisasi pergerakan kemudian tidak hanya bersifat kebudayaan, agama, dan kedaerahan, tetapi juga bermunculan organisasi-organisasi politik, dengan nama partai. Polarisasi organisasi dan kepartaian yang tumbuh itu menggambarkan dengan jelas ke arah mana cita-cita tentang partai, yaitu kecenderungan untuk: (1) menciptakan suatu sistem banyak partai; dan (2) mempertahankan basis dan struktur partai yang bersifat primordial.

Kecenderungan itu tampak jelas dari kebebasan kaum pergerakan memilih dan memasuki partai yang dikehendakinya, bahkan kalau perlu membentuk suatu partai yang sama sekali baru. Karena itu suasana konflik acapkali tak terhindarkan di antara kaum pergerakan sendiri, seperti tergambar dari perpecahan di dalam tubuh Serikat Islam, baik antara SI Semarang-nya Semaun yang komunis dengan CSI pada paroh kedua dasawarsa kedua, PSII dengan PII (Sukiman) maupun PSII dengan Penyedar (Haji Agus Salim dan Abikusno Tjokrosujoso); antara Partindo-nya Sartono dan PNI Baru-nya Hatta, setelah PNI membubarkan diri di awal 1930-an; juga perpecahan Fraksi Nasional di dalam *Volksraad*, antara M. Husni Thamrin dengan Muhammad Yamin.

Usaha mempersatukan atau paling ku-

rang mengelompokkan organisasi dan partai-partai tersebut hampir selalu gagal. Hal itu terlihat misalnya dalam upaya golongan nasionalis menyatukan diri melalui Permufakatan Perhimpunan Politik Kebangsaan Indonesia (PPPKI), namun ditentang keras oleh Hatta; perpecahan di kalangan pendukung Gabungan Politik Indonesia (GAPI) dan Majelis Rakyat Indonesia (MRI) menjelang akhir kolonialisme Belanda; serta perpecahan di kalangan organisasi-organisasi Islam pada masa pendudukan Jepang, Majelis Islam A'la Indonesia (MIAI). Paling kurang Soekarno merupakan tokoh yang tidak bosan-bosannya menyerukan persatuan, khususnya di kalangan pergerakan beraliran nasionalis. Malah kalau dicermati dari struktur pemikiran yang tercermin di dalam tulisan-tulisannya, Bung Karno tampaknya lebih suka kalau partai-partai yang ada itu "disatukan" sehingga hanya ada satu partai pelopor.¹³ Kegandrungan Soekarno terhadap suatu partai tunggal tercermin pula di dalam sifat pemikiran-pemikirannya yang cenderung sinkretis, menyatukan berbagai unsur yang jelas-jelas berbeda. Hal ini tidak saja terlihat dalam tulisan pertamanya yang monumental, *Nasionalisme, Islamisme dan Marxisme* (1926), melainkan juga dalam gagasannya mengenai Pancasila yang bisa diperas menjadi Trisila (sosio-nasionalisme, sosio-demokrasi, dan Ketuhanan) dan Eka-sila (gotong-royong). Dalam periode Demokrasi Terpimpin, Soekarno bahkan kembali menyatukan berbagai aliran yang berbeda ke dalam konsepsinya mengenai Nasakom (nasionalis, agama, dan komunis).

¹³Soekarno, *Mencapai Indonesia Merdeka* (Jakarta: Yayasan Pendidikan Sukarno dan Yayasan Idayu, 1982), 37-38. Tulisan yang sama dimuat pula dalam kumpulan karangan Soekarno, *Dibawah Bendera Revolusi*, djilid pertama tjetakan kedua (Djakarta: Panitia Penerbit Dibawah Bendera Revolusi, 1963): 257-324.

Selain Soekarno yang relatif eksplisit, barangkali hanya Sutatmo Suriokusumo dan Supomo yang secara tersirat mengemukakan perlunya suatu partai yang "terpimpin". Sutatmo berbicara tentang perlunya pemimpin atau seorang bapak/ayah yang berlaku sebagai seorang *pandito* yang bijaksana, tempat semua anggota keluarga "meminta petunjuk". Bagi Sutatmo, demokrasi hanya dapat diwujudkan dengan kebijaksanaan sang *pandito-ratu*, dan "demokrasi tanpa kearifan adalah bencana bagi kita semua".¹⁴ Sementara Soepomo dalam pidato tanggal 31 Mei 1945 di Sidang BPUPKI mengemukakan gagasannya mengenai "negara integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun".¹⁵ Kendati secara tersurat tidak dikehendaki, kepemimpinan sang *pandito* yang bijak dan keutuhan negara-rakyat dalam konsep integralistik, bagaimana pun membutuhkan satu golongan, bagian, atau pun satu partai yang berlaku sebagai "partai negara".

Bagaimana ide tentang basis partai sebenarnya sudah terlihat di dalam polarisasi dan pengelompokan partai yang cenderung mengikuti struktur sosial masyarakat Indonesia sendiri. Basis yang kemudian diidentifikasi oleh Clifford Geertz sebagai bersifat "aliran" ini,¹⁶ menjadi salah satu sumber

konflik politik, baik pada periode Demokrasi Parlementer maupun menjelang dan selama masa Demokrasi Terpimpin. Pengelompokan masyarakat dengan demikian cenderung mengikuti garis perbedaan sosial-keagamaan, sehingga partainya orang santri berbeda dengan partainya kelompok masyarakat abangan maupun priyayi.

Dari sudut lain berkembangnya kecenderungan untuk mempertahankan basis politik berdasarkan garis perbedaan sosial ini tampaknya dari dua soal. *Pertama*, basis dan sistem kepartaian yang dianut oleh kerajaan Belanda sendiri yang berdasarkan garis perbedaan ideologis sehingga menjadi contoh terdekat bagi kaum pergerakan, apalagi bagi mereka yang pernah belajar di negara kolonial tersebut. Bahkan sejumlah partai yang berdiri pada periode-periode awal pergerakan justru adalah partai-partai yang sebenarnya merupakan "cabang" dari partai yang sama di negeri Belanda, seperti ISDP yang sosialis dan ISDV yang cenderung menganut komunisme. *Kedua*, bagaimana pun kesadaran yang bersifat kebangsaan adalah kesadaran yang muncul dan "ditemukan" kemudian, setelah sentimen dan loyalitas yang bersifat primordial bisa dieliminir. Karenanya wajar-wajar saja jika yang pertama dan terutama muncul sebagai basis pengelompokan partai adalah garis perbedaan secara primordial, karena identitas kultural itu telah melekat pada setiap masyarakat tradisional di negara-negara baru.

Kendati demikian, toh masih juga tersisa pertanyaan penting. Mengapa elit pergerakan yang menjadi anggota *Dokuritsu Zumbi Chosakai* (BPUPKI) cenderung "diam saja"

¹⁴Sutatmo Suriokusumo, *Sabda Pandito Ratoe* (1920) sebagaimana dikutip Takashi Shiraishi, "'Satria' vs 'Pandita': Sebuah Debat dalam Mencari Identitas'", dalam Akira Nagazumi, ed., *Indonesia dalam Kajian Sarjana Jepang* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1986): 158-187.

¹⁵Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, djilid pertama (Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959): 113.

¹⁶Tentang politik yang bersifat "aliran", lihat Clifford Geertz, "The Integrative Revolution, Primordial

Sentiment and Civil Politics in New States", dalam Geertz, ed., *Old Societies and New States* (New York: The Free Press, 1963).

ketika soal kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan diputuskan untuk "ditetapkan dengan undang-undang"?¹⁷ Apakah kaum pergerakan sendiri masih ragu dengan apa yang mereka cita-citakan sebelumnya?

Walaupun sistem banyak partai yang dianut dalam periode Demokrasi Parlemen ter sebagian bersumber dari wacana Hatta,¹⁸ dia sendiri sebenarnya kecewa dengan praktek kepartaian dalam periode tersebut. Di dalam tulisannya *Demokrasi Kita*, Hatta mengungkapkan:¹⁹ "Partai yang pada hakekatnya alat untuk menyusun pendapat umum secara teratur, agar supaya rakyat belajar merasa tanggung jawabnya sebagai pemangku negara dan anggota masyarakat -- partai itu dijadikan tujuan dan negara menjadi alatnya". Bagi Hatta, sistem kepartaian yang berkembang dalam era Demokrasi Parlemen sebenarnya sudah menyimpang dari tujuan yang hendak dicapai dengan dikeluarkannya Maklumat 3 November 1945 yang ditandatanganinya. Bahkan menurutnya, kepentingan rakyat bukan saja

¹⁷Seorang ahli hukum bahkan melihat bahwa perumusan pasal 28 UUD 1945 itu sebenarnya "tidak memberikan jaminan apa pun atas hak kebebasan". Lihat Adnan Buyung Nasution dalam Laporan Seminar *Demokratisasi: Implementasi Pasal 27 dan 28 UUD 1945* (Jakarta: LP3ES, 1993): 16.

¹⁸Tetapi menurut pengakuan Hatta, inisiatif untuk membuat Maklumat 3 November itu datang dari Amir Sjarifuddin, Menteri Pertahanan, yang kemudian disetujui kabinet. Menurut Amir, hal itu diperlukan untuk menegaskan perbedaan dengan masa Jepang yang tidak membenarkan adanya partai, serta untuk memperlihatkan kepada dunia luar bahwa Indonesia menganut paham demokrasi. Lihat Deliar Noer, *Mohammad Hatta: Biografi Politik* (Jakarta: LP3ES, 1990): 492.

¹⁹Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita* (Jakarta: Pustaka Antara PT, 1966): 15. Penebalan adalah tambahan.

dikalahkan oleh kepentingan partai dan golongan, melainkan juga menjadikan partai-partai yang ada tersebut tidak bermoral.²⁰

Cita-cita tentang Parlemen

Aspek demokrasi lain yang memperoleh perhatian luas di kalangan pergerakan adalah cita-cita mengenai badan perwakilan rakyat atau parlemen. Jauh sebelum *Volksraad* terbentuk, Komite Bumiputera yang didirikan oleh "tiga serangkai" Douwes Dekker, Dr. Tjipto Mangunkusumo dan Suwardi Suryaningrat, telah mengingatkan pemerintah kerajaan Belanda agar membentuk suatu badan perwakilan sejati. Dalam kaitan tersebut komite juga menghimbau pemerintah supaya pasal 111 RR yang membatasi kebebasan berbicara dihapus terlebih dahulu.²¹

Di kalangan pergerakan Islam, Serikat Islam merupakan organisasi yang paling vokal menuntut diadakannya suatu parlemen sejati. Dalam Kongres Nasional pertama (1916) di Bandung, Ketua CSI HOS Tjokroaminoto disertai tugas untuk membuat rencana mengenai kedudukan dewan perwakilan rakyat dari pusat sampai daerah. Setahun kemudian, dalam Kongres Nasional kedua (1917) di Jakarta, kembali soal dewan perwakilan rakyat mendapat perhatian peserta, di samping soal-soal demokrasi lainnya seperti masalah desentralisasi pemerintahan, hak pemilihan, soal kemerdekaan bergerak dan pembelaan negeri. Melalui kongres tersebut SI juga memutuskan untuk ikut serta dalam *Volksraad* dan bertekad untuk: "berangsur-angsur memperbesar kekuasaan *Volksraad* sampai menjadi Dewan Rakyat

²⁰Deliar Noer, *Mohammad Hatta*, 493.

²¹D.M.G. Koch, *Menuju Kemerdekaan*, 52.

yang sebenar-benarnya, yang anggota-anggotanya terus dipilih oleh rakyat".²²

Begitu besarnya obsesi terhadap pembentukan suatu parlemen sejati, sehingga hanya enam bulan sesudah sidang *Volksraad* pertama dibuka oleh Gubernur Jenderal van Limburg Stirum, Tjokroaminoto yang mewakili SI mengajukan mosi, menuntut: (1) hak pilih penuh dan langsung pada rakyat; (2) hak penuh parlemen sebagai badan legislatif; dan (3) sistem parlementer di mana pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen.²³ Munculnya mosi ini berkaitan dengan kekecewaan SI terhadap kewenangan *Volksraad* yang hanya terbatas sebagai "badan penasihat" belaka, dan struktur keanggotaan yang belum mencerminkan parlemen sejati.²⁴

Ketika kaum pergerakan yang bersikap nonkoperasi di luar *Volksraad* diberangus, dan pemerintah sendiri makin konservatif, kaum pergerakan di dalam dewan ini justru meningkatkan aktivitas mereka. Fraksi Nasional yang dipimpin Moh. Husni Thamrin, misalnya, tidak hanya mempersoalkan penangkapan dan razia terhadap tokoh-tokoh PNI, tetapi juga menuntut pemerintah memperhatikan sikap politik rakyat yang menghendaki kemerdekaan secepatnya. Pada pertengahan 1936 Sutardjo Kartohadikusumo

mengajukan petisi yang menghendaki Indonesia bersatu dengan Nederland dalam suatu perhubungan dua bagian kerajaan yang sama derajatnya.²⁵ Tapi bagi kalangan pergerakan, apa yang dimajukan dalam Petisi Sutardjo tersebut dianggap sebagai langkah mundur dibandingkan dengan apa yang menuntut oleh Tjokroaminoto tahun 1918.²⁶

Ketidakpuasan terhadap tuntutan Sutardjo itulah tampaknya antara lain yang kemudian melahirkan mosi Gabungan Politik Indonesia (GAPI). Substansi tuntutan GAPI pada dasarnya masih sama dengan mosi Tjokroaminoto 20 tahun sebelumnya, hanya saja memang lebih mendetail dan terperinci. Mosi GAPI ini di antaranya menghendaki terbentuknya suatu parlemen dua kamar yang dipilih langsung oleh rakyat, dan merupakan suatu badan tertinggi yang membuat undang-undang dalam negara. Selain itu mosi juga menggarisbawahi sistem pemerintahan parlementer, di mana yang bertanggungjawab ialah menteri-menteri, sementara menteri-menteri sendiri diangkat oleh kepala negara atas permufakatan parlemen.²⁷

Apa yang sesungguhnya hendak dikemukakan dari uraian di atas adalah bahwa ide atau gagasan mengenai badan perwakilan

²⁵Gondokusumo dan Amelz, *Parlemen Indonesia*: 13-14.

²⁶Mohammad Natsir misalnya, jelas-jelas bergembira setelah mendengar petisi Sutardjo ditolak oleh pemerintah kolonial, karena baginya isi petisi itu tidak sesuai dengan cita-cita pergerakan rakyat. Lihat, Natsir, "Di Sekitar Petisi Sutardjo", dalam *Panji Islam*, Desember 1938, seperti dimuat kembali dalam *Capita Selecta*, cetakan ketiga (Jakarta: Bulan Bintang, 1955): 269-273.

²⁷Lihat A.K. Pringgodigdo, *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat, 1980): 147-148; mengenai GAPI ini lihat pula, Gondokusumo dan Amelz, *Parlemen Indonesia*.

²²Lihat Amelz, *HOS Tjokroaminoto: Hidup dan Perjuangannya* (Jakarta: Bulan Bintang, tanpa tahun): 106-108.

²³Lihat M. Djody Gondokusumo dan Amelz, *Parlemen Indonesia* (Jakarta: Bulan Bintang, 1951): 7-8; juga Deliar Noer, *Pengantar ke Pemikiran Politik*, edisi baru (Jakarta: CV Rajawali, 1983): 216.

²⁴Dari 39 orang anggota (termasuk ketua) pada *Volksraad* pertama, 19 orang di antaranya (48,7%) diangkat dan 24 orang (61,5%) berasal dari bangsa Belanda, Eropa dan Timur Asing. Lihat, DMG Koch, *Menudju Kemerdekaan*: 66.

rakyat sebenarnya lahir sebagai akibat kekecewaan terhadap substansi Dewan Rakyat yang tak lebih sebagai "komidi omong". Karena itu bisa dipahami mengapa Herbert Feith beranggapan bahwa hampir tidak ada ide tentang perwakilan politik dalam keseluruhan pemikiran orang Indonesia mengenai demokrasi.²⁸

Di luar Gedung *Volksraad*, ide tentang perwakilan politik bagi rakyat berkembang secara amat terbatas antara lain di lingkungan elit Pendidikan Nasional Indonesia (PNI Baru) yang didirikan Mohammad Hatta. Melalui brosur, pidato, dan tulisan-tulisannya, khususnya di majalah sepuluh-harian *Daulat Rakyat* yang diterbitkannya, Hatta menyebarluaskan pemikirannya tentang demokrasi bagi Indonesia merdeka.

Bagi Hatta, apa yang disebut *Volksraad* itu "bukan parlemen, bukan Dewan Rakyat".²⁹ Dewan tersebut baginya bahkan bukan saja "tidak berguna", melainkan juga berbahaya bagi politik sendiri karena ia "mengelabui mata rakyat kita".³⁰ Parlemen, menurut Hatta, harus dipilih dari dan oleh rakyat, dan bekerja untuk rakyat, dan ia merupakan badan tempat pemerintah bertanggungjawab atas kebijaksanaan dan perbuatannya.³¹

²⁸Herbert Feith, *The Decline of the Constitutional Democracy in Indonesia* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1962).

²⁹Mohammad Hatta, "Sedikit Pemandangan tentang Pidato G.G. Baru di muka *Volksraad*", dalam *Daulat Rakyat*, 30 Oktober 1931.

³⁰Mohammad Hatta, "Non-Cooperasi Bukan Non-aksi", dalam *Daulat Rakjat*, 10 November 1932.

³¹Lihat Deliar Noer, *Mohammad Hatta Biografi Politik* (Jakarta: LP3ES, 1990): 55.

Pemikiran Hatta tentang lembaga perwakilan rakyat tidak dapat dipisahkan dari gagasannya mengenai demokrasi yang bertolak dari konsep kerakyatan dan kedaulatan rakyat. Dalam suatu keterangan mengenai asas dan tujuan PNI Baru yang didirikannya berjudul "Ke Arah Indonesia Merdeka", Hatta mengemukakan pandangannya mengenai demokrasi yang diperlukan bangsa Indonesia, yang berbeda dengan demokrasi liberal Barat. Mengenai apa yang dimaksudkannya dengan kedaulatan rakyat, Hatta mengemukakan dalam edisi pertama *Daulat Rakjat* bahwa "kedaulatan itu tidak pada raja dan tidak pula pada segolongan kaum hartawan yang terkecil atau kaum cerdik-pandai, melainkan pada rakyat yang banyak".³² Sedangkan mengenai kaitan kerakyatan dan kedaulatan rakyat Hatta menulis:

"Asas kerakyatan mengandung arti bahwa kedaulatan ada pada rakyat. Segala hukum (*recht*, peraturan-peraturan negeri) haruslah bersandar pada perasaan keadilan dan kebenaran yang hidup dalam hati rakyat yang banyak, dan aturan penghidupan haruslah sempurna dan berbahagia bagi rakyat kalau ia beralasan kedaulatan rakyat. Asas kedaulatan rakyat inilah yang menjadi sendi pengakuan oleh segala jenis manusia yang beradab, bahwa tiap-tiap bangsa mempunyai hak menentukan nasib sendiri ... Pendek kata, rakyat itu daulat alias raja atas dirinya. Tidak lagi orang seorang atau sekumpul orang pandai atau satu golongan kecil saja yang memutuskan nasib rakyat dan bangsa, melainkan rakyat sendiri. Inilah arti kedaulatan rakyat."³³

Bagi Hatta, kedaulatan rakyat yang disebarluaskannya melalui PNI Baru bukanlah sesuatu yang asing bagi rakyat Indonesia, karena cita-cita tersebut tersusun di atas de-

³²*Daulat Rakjat*, no. 1 Tahun I, 20 September 1931.

³³Mohammad Hatta, "Ke Arah Indonesia Merdeka", diterbitkan kembali dalam Mohammad Hatta, *Kumpulan Karangan* (Djakarta, Amsterdam, Surabaya: Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, 1953): 66-67.

mokrasi tua atau demokrasi asli yang telah ada di desa-desa di tanah air.³⁴ Namun demikian jika hanya mengandalkan kepada demokrasi tua yang ada di desa-desa tradisional Indonesia saja, maka kedaulatan rakyat yang sesungguhnya tidak akan dapat dicapai. Dalam pandangan Hatta, apa yang disebut demokrasi tua di desa-desa itu benar-benar hanya terbatas pada tingkat desa, karena pada tingkat yang lebih tinggi yang berlaku adalah pemerintahan otokrasi, di mana yang berdaulat bukan rakyat, melainkan "Tuan-ku" atau para raja.³⁵ Karena itu dalam bangsanya suatu badan perwakilan haruslah merupakan pilihan rakyat, dan wakil-wakil rakyat tersebut kemudian memilih anggota-anggota pemerintahan (menteri). Mempertegas apa yang dimaksudkannya, Hatta mengemukakan bahwa asas atau prinsip kedaulatan rakyat itu justru terlihat dalam suatu pemerintahan rakyat yang dilakukan melalui perantaraan badan-badan perwakilan. Selanjutnya Hatta mengatakan:

"Indonesia Merdeka haruslah suatu Republik, yang bersendi kepada pemerintahan rakyat, yang dilakukan dengan perantaraan wakil-wakil rakyat atau Badan-badan Perwakilan. Dari wakil-wakil atau dari dalam Badan-badan Perwakilan itu terpilih anggota-anggota Pemerintah yang menjalankan kekua-

saan negara. Dan pemerintah ini senantiasa takluk kepada kemauan rakyat, yang dinyatakan atau oleh Badan-badan Perwakilan Rakyat atau dengan referendum, keputusan rakyat dengan suara yang dikumpulkan."³⁶

Salah satu benang merah terpenting dari pemikiran Hatta mengenai badan perwakilan rakyat yaitu bahwa dewan tersebut harus benar-benar bisa mengontrol dan mengawasi pihak eksekutif, karena di situlah implementasi kedaulatan rakyat yang sesungguhnya. Komitmen terhadap hal ini dikemukakan kembali oleh Hatta dalam rapat-rapat BPUPKI menjelang proklamasi kemerdekaan. Dalam rapat pembahasan Undang-Undang Dasar tanggal 15 Juli 1945, misalnya, Hatta sekali lagi mengetengahkan perlunya suatu badan perwakilan yang kuat di mana kabinet atau menteri-menteri bertanggungjawab kepadanya.³⁷

Pemikiran mengenai posisi parlemen yang kuat tetap dianut Hatta walaupun kemudian dia harus terpisah dari Soekarno yang cenderung makin otoriter ketika memasuki era Demokrasi Terpimpin. Hal ini terlihat terutama ketika Hatta dengan terbuka mengecam Soekarno melalui brosur yang ditulisnya, *Demokrasi Kita*, pada tahun 1960. Dalam tulisan yang kemudian diterbitkan majalah *Pandji Masjarakat* tersebut Hatta mengecam Soekarno yang dengan gampang membubarkan parlemen hasil Pemilu 1955. Bagi Hatta, kesalahan Demokrasi Parlementer bukanlah pada parlemennya: "Kabinet jatuh karena kelemahan dari dalam, bukan karena votum dalam Dewan Perwakilan Rakyat. Berkali-kali pemerintah mengundurkan diri, tetapi belum ada yang jatuh di muka parlemen karena salah satu

³⁴Menurut Hatta ada tiga sifat utama demokrasi asli yang menjadi fondasi bagi perumahan Indonesia merdeka. Pertama, cita-cita rapat yang hidup dalam sanubari rakyat Indonesia dari zaman dahulu sampai sekarang. Cita-cita rapat berkaitan dengan dasar pemerintahan rakyat. Kedua, cita-cita massa-protes, yaitu hak rakyat untuk membantah segala peraturan yang dianggap tidak adil. Di sini terkait cita-cita kebebasan bergerak dan berkumpul. Dan ketiga, cita-cita tolong-menolong, yang berkaitan dengan dasar perekonomian koperasi. Di dalamnya terkandung asas kolektivitet/kolektivitas yang bersifat desentralisasi, di mana tiap-tiap bagian berhak menentukan nasibnya sendiri. Lihat, *ibid.*, 75-76.

³⁵*Ibid.*, 74-75.

³⁶Hatta, *Kumpulan Karangan*, 177.

³⁷Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan*, 360-361.

votum tidak percaya".³⁸ Sebaliknya menurut Hatta, sumber persoalan Demokrasi Parlementer adalah karena para politisi terlanjur menganggap partai sebagai tujuan dan negara menjadi alatnya. Selain itu, "bagi beberapa golongan [yang] menjadi partai pemerintah berarti 'membagi rezeki'".³⁹

Sementara itu dalam bayangan Soekarno, badan perwakilan rakyat merupakan suatu tempat di mana di dalamnya:

"duduk utusan-utusan dari seluruh rakyat, zonder memperbedakan keyakinan. Utusan-utusan dari kaum yang 100% rasa ke-Islam-annya, utusan-utusan dari kaum Keristen, dari kaum yang tiada agama, dari kaum intelektual, kaum dagang, kaum tani, kaum buruh, kaum pelajaran -- pendek kata utusan-utusan dari seluruh tubuhnya bangsa, dari seluruh tubuhnya natie."⁴⁰

Ketika mengajukan pemikirannya tentang dasar negara dalam sidang BPUPKI tanggal 1 Juni 1945, Soekarno mengemukakan badan perwakilan yang dicita-citakan itu dibangun di atas prinsip permusyawaratan perwakilan. Oleh karena itu, golongan Islam -- yang menjelang akhir 1930-an berbeda pendapat dengan Soekarno mengenai hubungan agama dan negara, Soekarno mengajak:

"... marilah kita bekerja sehebat-hebatnya, agar supaya sebagian yang terbesar daripada kursi-kursi Badan Perwakilan Rakyat yang kita adakan, diduduki oleh utusan-utusan Islam ... Ibaratnya Badan Perwakilan Rakyat 100 orang anggotanya, marilah kita bekerja, bekerja sekeras-kerasnya, agar supaya 60, 70, 80, 90 utusan yang duduk dalam perwakilan rakyat ini orang Islam, pemuka-pemuka Islam. De-

ngan sendirinya hukum-hukum yang keluar dari Badan Perwakilan Rakyat itu hukum Islam pula."⁴¹

Selanjutnya Bung Karno mengatakan: "Dalam perwakilan nanti ada perjuangan sehebat-hebatnya. Tidak ada satu staat yang hidup betul-betul hidup, jikalau di dalam badan perwakilannya tidak seakan-akan bergolak mendidih kawah Candradimuka, kalau tidak ada perjuangan paham di dalamnya".⁴²

Sepintas lalu terlihat bahwa Soekarno mencita-citakan suatu parlemen yang dinamis, di mana di dalamnya tercermin perjuangan yang hebat dari para anggota yang mewakili rakyat pemilihnya. Dengan kata lain, tidak berbeda dengan Hatta, dia juga mengangankan suatu parlemen yang berdaulat atas pemerintah, sehingga para menteri kabinet bertanggungjawab kepadanya. Tetapi kalau naskah sidang-sidang BPUPKI sebagaimana disusun Muhammad Yamin dibaca kembali, cita-cita Soekarno tentang badan perwakilan rakyat sebenarnya amat berbeda dengan Hatta. Dalam rapat besar BPUPKI tanggal 15 Juli 1945 misalnya, Bung Karno mengemukakan pendiriannya antara lain:

"Tidaklah saya telah menyitir perkataan Jaures yang menyatakan bahwa di dalam liberalisme, maka parlemen menjadi rapat raja-raja, di dalam liberalisme tiap-tiap wakil yang duduk sebagai anggota di dalam parlemen berkuasa seperti raja? Kaum buruh yang menjadi wakil dalam parlemen pun berkuasa sebagai raja. Dia bisa menggugurkan rancangan-rancangan yang dibuat oleh pemerintah. Dia bisa menggugurkan menteri-menteri daripada singgasananya ... Inilah konflik dalam kalbu liberalisme yang telah menjelma dalam parlementaire demokrasi bangsa-bangsa Eropa dan Amerika."⁴³

³⁸Mohammad Hatta, *Demokrasi Kita* (Jakarta: Pustaka Antara PT, 1966): 13-14.

³⁹Ibid., 14.

⁴⁰"Saya Kurang Dinamis", *Pandji Islam*, 1940, dimuat kembali dalam Soekarno, *Dibawah Bendera Revolusi*, 451.

⁴¹Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan*, 74-75.

⁴²Ibid., 75.

⁴³Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan*, 296.

Apa yang ingin ditegaskan Soekarno dalam pemikirannya itu adalah penolakannya terhadap paham individualisme di dalam suatu sistem parlementer. Seperti dikatakannya: "jikalau kita betul-betul hendak mendasarkan negara kita kepada paham kekeluargaan, paham tolong-menolong, paham gotong-royong dan keadilan sosial, enyahkanlah tiap-tiap pikiran, tiap-tiap paham individualisme dan liberalisme daripadanya".⁴⁴

Apa yang hendak dikemukakannya di sini adalah bahwa cita-cita tentang parlemen itu tampaknya bukan hanya cenderung berbeda antara Hatta dan Soekarno, melainkan juga kurang terperinci. Kendati demikian dari segi substansi gagasan, baik Tjokroaminoto, Hatta maupun tuntutan Indonesia Berparlemen dari GAPI, tampaknya mencita-citakan suatu parlemen yang anggota-anggotanya dipilih oleh rakyat secara langsung, mempunyai kekuasaan legislatif penuh, dan sebagai tempat menteri-menteri kabinet bertanggungjawab. Hanya saja GAPI lebih menghendaki suatu parlemen dua kamar, sedangkan Hatta dan Tjokroaminoto tidak pernah menyinggung soal itu.

Mengapa demikian? Dalam kaitan ini, represi dan tekanan kolonial pada periode Dewan Rakyat, dan suasana perang pada saat sidang-sidang BPUPKI, merupakan faktor-faktor yang tidak memungkinkan hal itu terwujud. Karena itu barangkali bisa dipahami mengapa segenap anggota BPUPKI cenderung menerima saja rancangan Panitia Kecil yang diketuai Supomo mengenai parlemen yang kekuasaannya tidak saja amat terbatas, tetapi juga yang susunannya harus "ditetapkan dengan undang-undang". Hasil sidang yang kemudian disahkan menjadi

naskah konstitusi pada 18 Agustus 1945 memang tidak membuahkan suatu sistem parlementer. Dengan demikian sebenarnya hasil itu lebih dekat dengan apa yang dicita-citakan Soekarno. Mengenai parlemen, naskah yang disepakati tersebut antara lain hanya menyebut bahwa "Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang", sehingga tidak jelas pula apakah anggotanya dipilih, diangkat, gabungan keduanya, atau terserah kepada siapa yang lebih berkuasa dalam membuat UU.

Oleh karena itu ketika -- atas desakan "golongan Sjahrir" -- terjadi perubahan status KNIP dari semacam "pembantu" badan eksekutif menjadi badan legislatif, yang berarti pula perubahan dari sistem presidensial kepada sistem parlementer, tak lama sesudah merdeka, dan Soekarno ternyata setuju dengan perubahan itu,⁴⁵ muncul sejumlah pertanyaan yang tak terhindarkan. Misalnya saja, mengapa Soekarno begitu mudah memberi kesempatan kepada Hatta dan golongan Sjahrir untuk mengubah naskah konstitusi yang telah disepakati sehari sesudah proklamasi? Mengapa para anggota BPU-PKI dan PPKI yang telah menyepakati naskah UUD 1945 tidak berupaya mempertahankan pikiran tentang parlemen yang telah tertuang di dalamnya? Atau, mengapa secara kebetulan Soekarno "berada di luar kota" pada momentum perubahan yang amat penting itu, sehingga Maklumat yang berisi perubahan penting tersebut "hanya" ditandatangani oleh Hatta selaku Wakil Presiden. Terlepas dari benar tidaknya fakta bahwa Soekarno memang tidak berada di Jakarta, adalah suatu kemungkinan yang amat rasional apabila alasan "di luar kota"

⁴⁵Persetujuan Soekarno antara lain diungkapkan oleh Hatta dalam *Memoir* (Jakarta: Tintamas, 1982): 480.

⁴⁴Ibid., 297.

itu diperlukan Soekarno untuk menghindari tanggung jawab (atas perubahan) yang sebenarnya kurang disetujuinya. Apalagi mengingat begitu gigih Soekarno mempertahankan pendiriannya yang menolak sistem parlementer dalam sidang-sidang BPUPKI yang lewat.

Hanya saja, baik dalam pemikiran HOS Tjokroaminoto, GAPI, Hatta, maupun Soekarno belum begitu jelas, struktur parlemen semacam apa yang mereka cita-citakan bagi Indonesia merdeka. Artinya, apakah struktur perwakilannya atas dasar kepentingan, aliran-ideologi, golongan, atau kelas sosial, hampir tidak pernah dikemukakan dalam masa pergerakan. Yang secara implisit sering muncul dan dikemukakan adalah bahwa parlemen yang dicita-citakan itu berisi wakil-wakil partai yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu. Akibatnya, elit nasional cenderung hanya meniru demokrasi konstitusional yang berkembang dan dikembangkan Belanda, yang menempatkan perbedaan dan pertentangan ideologi sebagai basis perwakilan politik.⁴⁶

Cita-cita Sistem Pemerintahan

Sepanjang dua dekade pertama abad ini hampir tak pernah terungkap apa sesungguhnya yang dibayangkan elit pergerakan mengenai wujud Indonesia pasca-kolonial. Baru pada paroh kedua dekade ketiga 1900-an, dengan terbentuknya organisasi-organisasi nasionalis yang bersifat nonkooperasi seperti Partai Nasional Indonesia (PNI), cita-cita merdeka dan berdiri sendiri secara terpisah dari Nederland dirumuskan secara jelas. Walaupun demikian, menjelang ber-

akhirnya dasawarsa ini kaum nasionalis, khususnya Soekarno, mendapat tantangan dari golongan Islam seperti tercermin dalam polemiknya dengan Haji Agus Salim dan Mohammad Natsir.

Sebelum bersilang pendapat dengan Natsir, Soekarno sebenarnya sudah mempunyai dasar-dasar pemikiran sendiri mengenai negara nasional yang bersifat demokratis bagi Indonesia merdeka di kemudian hari. Dalam tulisannya dalam majalah *Fikiran Ra'jat* (1932),⁴⁷ Bung Karno mengemukakan bahwa demokrasi yang dicita-citakannya adalah suatu sistem demokrasi yang tidak saja bersifat politik seperti di Barat, melainkan juga mencakup ekonomi. Dalam hubungan ini Bung Karno menolak demokrasi Barat yang hanya bersifat politik, karena demokrasi yang begitu "hanyalah demokrasi parlemen sahaja". Melalui karangannya *Mencapai Indonesia Merdeka* (1933) Soekarno kembali mengemukakan kelemahan demokrasi Barat yang bersumber dari Revolusi Perancis dengan semboyannya yang terkenal, *liberte, egalite* dan *fraternite* (kemerdekaan, persamaan dan persaudaraan).

Penolakan Soekarno terhadap demokrasi Barat tampaknya berkaitan dengan ketidaksetujuannya terhadap sistem parlementer yang akan dihasilkannya. Dalam bayangan Soekarno sistem demokrasi parlementer hanya menguntungkan kaum borjuis saja sementara kaum proletar tetap saja menderita.⁴⁸ Kepincangan demokrasi parlementer Barat menurut Soekarno: "di lapangan politik rakyat adalah raja, tetapi di lapangan ekonomi tetaplah ia budak".⁴⁹ Selain itu

⁴⁷Soekarno, "Demokrasi-Politik dan Demokrasi-Ekonomi", dalam *Dibawah Bendera Revolusi*, 171-176.

⁴⁸*Ibid.*, 318-319.

⁴⁹*Ibid.*, 585.

⁴⁶Feith, *The Decline*, 41.

menurutnya, "Parlemen boleh mengambil putusan apa sahaja, parlemen boleh memutuskan sapi menjadi kuda, tetapi parlemen tidak boleh mengarubiru 'milik pribadi' itu ... milik pribadi, tetaplah ia junjung tinggi sebagai satu pusaka yang keramat".⁵⁰

Dari segi penolakan terhadap Barat, Hatta sebenarnya tidak berbeda dengan Soekarno. Juga sama dengan Soekarno, Hatta memandang bahwa kekurangan demokrasi liberal di Barat adalah karena terlalu dominannya prinsip individualisme, sehingga demokrasi hanya berlaku secara politik saja. Namun lebih jelas dari Soekarno, Hatta mengemukakan dasar-dasar yang diperlukan untuk mengembangkan suatu sistem demokrasi yang tidak seluruhnya bersifat politik tersebut. Asas atau pijakan yang dimaksud Hatta itu adalah kedaulatan rakyat, yang sebenarnya tidak asing bagi rakyat Indonesia, karena tiga sifat utama yang dikandungnya, yaitu cita-cita rapat, cita-cita protes massa, dan cita-cita tolong menolong telah dikenal dalam demokrasi tua di tanah air kita.⁵¹ Demokrasi tua tersebut menurut Hatta ada pada desa-desa Indonesia, bukan pada tingkat pemerintahan di atasnya. Walaupun demikian, segera Hatta mengingatkan bahwa, pertama, demokrasi tua pada tingkat desa yang dimaksudkannya bukanlah sebagaimana yang ditemukannya dalam tradisi Minangkabau. Sebab dalam pandangan Hatta, tradisi yang tercermin di dalam pepatah "Kemanakan beraja ke mamak -- mamak beraja ke penghulu -- penghulu beraja ke mufakat" itu bukan didasarkan kepada mufakat rakyat, melainkan mufakat penghulu saja.⁵² Kedua, dengan berasaskan demokra-

si asli atau tua tidak berarti bahwa Indonesia merdeka bisa dibangun hanya di atas dasar itu. Menurut Hatta demokrasi asli yang dikemukakannya itu adanya pada tingkat desa, sebab di atas itu yang berlaku bukan daulat rakyat, melainkan daulat Tuanku. Selain itu, dasar-dasar demokrasi desa tersebut terlalu sederhana untuk susunan pemerintahan bagi Indonesia merdeka yang begitu luas dan majemuk.

Menurut Hatta, di dalam cita-cita rapat dan cita-cita massa protes dapat dibangun demokrasi ekonomi, sedangkan di dalam cita-cita tolong menolong bisa menjadi dasar demokrasi ekonomi.⁵³ Walaupun menolak individualisme pada demokrasi Barat, namun menurut Hatta asas kolektivisme yang dimaksudnya "Bukan kolektivisme yang berdasar sentralisasi (satu pimpinan dari atas), melainkan desentralisasi, yaitu tiap-tiap bagian berhak menentukan nasibnya sendiri" seperti "sifat hak ulayat atas tanah" bukan negeri seumumnya yang berhak "melainkan desa".⁵⁴

Kalau dicermati dengan seksama, Hatta sesungguhnya tidak menolak sistem demokrasi parlementer seperti Soekarno. Sebaliknya Hatta justru menghendaki suatu demokrasi di mana rakyat yang benar-benar memiliki kedaulatan, dan itu hanya bisa berkembang di dalam sistem parlementer. Selain itu yang ditolak Hatta pada demokrasi Barat adalah asas individualisme yang berlebihan, sehingga tidak ada lagi perlindungan bagi pemilikan bersama. Oleh karena itu untuk mengurangi "cacat" pada demokrasi Barat itu, dia mengemukakan perlunya asas

diterbitkan kembali dalam *Kumpulan Karangan*, 82, lihat catatan kaki.

⁵⁰Ibid., 586.

⁵¹Mohammad Hatta, *Kumpulan Karangan*, 75-76.

⁵²"Demokrasi Asli Indonesia dan Kedaulatan Rakyat", dalam *Daulat Rakjat*, no. 12, 10 Januari 1932,

⁵³Ibid., 76.

⁵⁴Ibid.

kolektivisme dikembangkan dalam demokrasi ekonomi. Juga berbeda dengan Soekarno, Hatta hampir tidak pernah mempersoalkan hak-hak dasar individual rakyat dalam berpolitik seperti kemerdekaan bersuara, berserikat dan berkumpul.

Perbedaan Soekarno dan Hatta dalam memandang sistem pemerintahan demokrasi makin tampak dalam sidang-sidang BPU-PKI sejak akhir Mei 1945. Dalam sidang-sidang yang hendak merumuskan konstitusi bagi Indonesia merdeka tersebut, Soekarno lebih condong kepada pemikiran integralisme atau paham negara kekeluargaan seperti dikemukakan Supomo ketimbang suatu susunan pemerintahan parlementer. Dalam sidang-sidang tersebut Hatta bukan saja mengingatkan agar hak-hak individu lebih dijamin, tetapi juga bahaya yang mengancam di balik ide negara kekeluargaan Supomo. Mengenai hal itu Hatta antara lain mengatakan: "Hendaklah kita memperhatikan syarat-syarat supaya negara yang kita bikin, jangan menjadi negara kekuasaan. Kita menghendaki negara pengurus ... [Karena itu] janganlah kita memberikan kekuasaan yang tidak terbatas kepada negara untuk menjadikan di atas negara baru itu suatu negara kekuasaan".⁵⁵

Selain itu, dalam sidang yang berlangsung pada malam harinya, beberapa kali Bung Hatta mengemukakan perlunya suatu sistem pemerintahan di mana para menteri bertanggungjawab kepada parlemen, seperti pernah dikemukakannya pada tahun 1930-an:

"... ada baiknya kalau di sini diadakan kemungkinan, bahwa Menteri atau Menteri bertanggungjawab, sebab kedua-duanya sama menjalankan kekuasaan membuat undang-undang. Tambahan lagi

tanggung jawab itu ada penting dalam gerakan kita, dalam susunan negara kita, supaya yang memegang departemen betul-betul adalah pemimpin rakyat, dengan tidak mempunyai tanggung jawab yang kuat, menjalar dalam pemerintahan negara."⁵⁶

Di sisi lain Supomo yang dipilih Soekarno menjadi ketua Panitia Kecil Perancang UUD 1945 bertahan pada gagasannya mengenai negara integralistik sebagaimana dikemukakannya sejak pidato tanggal 31 Mei 1945, yaitu:

"negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya di dalam lapangan apapun ... maka pada dasarnya tidak akan ada dualisme 'staat dan individu', tidak akan ada pertentangan antara susunan 'staat dan susunan hukum individu', tidak akan ada dualisme 'Staat und staatsfreie Gesellschaft', ... oleh karena individu tidak lain ialah suatu bagian organik dari staat, yang mempunyai kedudukan dan kewajiban tersendiri untuk turut menyelenggarakan kemuliaan staat ..."⁵⁷

Lalu, dari mana Supomo sendiri memperoleh inspirasi tentang negara kekeluargaan? Sebab bagaimana pun, ide mengenai negara integralistik inilah sesungguhnya yang cenderung mewarnai naskah UUD 1945 seperti yang kemudian disepakati dalam sidang PPKI sehari setelah proklamasi.

Kalau ditelusuri ke belakang, ide negara kekeluargaan sebenarnya bersumber dari gagasan bersatunya hamba dan tuan (*jum-buhing kawula-gusti*) dalam pemikiran tradisional Jawa mengenai susunan negara ideal. Menurut konsep tersebut, kehidupan negara atau kerajaan yang tenteram dan sejahtera hanya dapat dicapai bila *kawula* dan *gusti* bersatu, sebagaimana menyatunya ma-

⁵⁶Ibid., 361.

⁵⁷Ibid., 113-114.

⁵⁵Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan*, 299-300.

nusia dengan Sang Pencipta.⁵⁸ Pemikiran yang berkembang di Jawa pada abad ke-16 sampai 19 ini kemudian dianut dan dikembangkan pula oleh Sutatmo Suriokusumo pada periode awal pergerakan. Sutatmo, mengibaratkan negara sebagai sebuah keluarga, di mana sang ayah yang berlaku sebagai kepala keluarga dianggap identik dengan kedudukan kepala negara.

Atas dasar pemikiran ini Panitia Kecil yang dipimpin Supomo maupun Panitia Perancang UUD yang diketuai Soekarno menolak sistem parlementer, "karena ini adalah sistem liberale demokrasi yang sudah kita tolak". Dan "dengan menolak aliran pikiran individualisme, kita menolak pula sistem liberale demokrasi".⁵⁹

Di dalam sidang-sidang BPUPKI sendiri sebenarnya tidak banyak anggota yang mengemukakan pikiran yang senada dengan Hatta, kecuali yang terpenting di antaranya barangkali Muhammad Yamin. Mayoritas anggota tampaknya bersetuju saja dengan apa yang dirancangan Supomo. Di samping itu, ketika PPKI membicarakan kembali naskah rancangan Panitia Kecil sehari setelah proklamasi, faktor keterdesakan waktu selalu diingatkan Soekarno selaku pimpinan sidang saat itu.⁶⁰ Akibatnya, waktu dan kesempatan yang tersedia bagi segenap anggota PPKI untuk berdiskusi lebih luas dan mendalam amat terbatas.

Lalu, mengapa Soekarno, hanya sekitar dua bulan sesudah proklamasi begitu "suka-rela" membiarkan berlangsungnya sistem

pemerintahan parlementer, padahal UUD 1945 yang telah disepakati mengatur sebuah sistem pemerintahan presidensiil?

Untuk sebagian penjelasannya bisa ditelusuri kembali dari studi Bernhard Dahm mengenai tokoh proklamator ini.⁶¹ Menurut Dahm, pemikiran dan perilaku politik Soekarno dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu pertama, keyakinannya terhadap sindrom Jayabaya, kedua, cara berpikirnya yang sinkretis, dan ketiga, kesetiaan yang tinggi terhadap idenya sendiri. Melalui mitos Jayabaya, Soekarno percaya dan juga meyakinkan massa pendukungnya bahwa suatu saat akan datang seorang "Ratu Adil" yang akan menyelamatkan kehidupan manusia dari penderitaan, kesengsaraan dan penindasan. Ketika kharisma HOS Tjokroaminoto merosot dan massa beralih mengelulkannya, Soekarno hadir dan tampil sebagai personifikasi sang "Ratu Adil" itu.

Personifikasi itulah tampaknya yang ingin dipertahankan Soekarno sebagai kepala negara atau presiden, sehingga tidak menjadi persoalan benar baginya, apakah sistem pemerintahan yang dianut itu parlementer atau presidensiil. Peran selaku simbol dan pemersatu itu tampaknya benar-benar dinikmati Soekarno sampai berlangsung pemilu pertama pada tahun 1955. Oleh karena itu ketika gejala perpecahan dan keutuhan nasional tidak terhindarkan dan kedudukannya selaku simbol pemersatu terancam menjelang akhir 1950-an, Soekarno dengan segera kembali kepada idenya sendiri yang memungkinkannya berkuasa secara penuh.

Kendati demikian sebagai suatu ide atau gagasan, Demokrasi Terpimpin bukanlah sesuatu yang baru. Akar-akar geneologisnya

⁵⁸Lihat, Soemarsaid Moertono, *Negara dan Usaha Bina-Negara di Jawa Masa Lampau* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1985): terutama bab II, 17-64.

⁵⁹Ibid., 362.

⁶⁰Muhammad Yamin, *Naskah*, 410.

⁶¹Bernhard Dahm, *Sukarno dan Perjuangan Kemerdekaan* (Jakarta: LP3ES, 1987).

dapat ditemukan dalam pemikiran Sutatmo Suriokusumo (1888-1924) mengenai "manunggal[nya] demokrasi dan kepemimpinan".⁶² Menurut Sutatmo, agar tercapai masyarakat "sama rata dan sama rasa" tanpa merusak *tata-tentrem-karta-raharja*, demokrasi harus disertai kebijaksanaan, yaitu demokrasi dan kebijaksanaan (*democratie en wijsheid*). Kebijaksanaan itu sendiri hanya bisa datang dari sang *pandito* yang telah melakukan *tapa brata*, dan sang *pandito* itulah yang memimpin keluarga atau negara. Menurut Sutatmo, "demokrasi tanpa kebijaksanaan adalah bencana bagi kita semua".⁶³

Melalui Demokrasi Terpimpin, Soekarno tampaknya ingin memperoleh pembenaran kultural atas gagasannya itu sehingga legitimasi politik atas sistem presidensil bisa diperoleh kembali. Seperti diketahui, salah satu misi "demokrasi dan kebijaksanaan"-nya Sutatmo adalah menghidupkan kembali asas masyarakat asli yang dianggap telah dirusak oleh kehadiran kolonial. Ini berarti bahwa melalui himbauan kultural yang sama Soekarno juga berharap bahwa masyarakat Indonesia akan lebih memilih gagasannya, karena lebih "asli" ketimbang sistem parlementer yang bersifat Barat. Berbagai pidato Soekarno menjelang akhir 1950-an dan tahun-tahun pertama 1960-an sangat diwarnai oleh mobilisasi ideologis yang memanfaatkan relativisme kultural semacam ini.

Demokrasi Barat vs "Asli"

Dari uraian di atas tampak dengan jelas bahwa kaum pergerakan hampir tidak per-

nah mempersoalkan, apakah suatu aspek demokrasi bersumber dari Barat atau semata-mata merupakan produk lokal. Soekarno memang berkali-kali menyatakan penolakannya terhadap demokrasi Barat yang dianggapnya hanya bersifat politik. Tetapi dari sudut historis, penolakan itu sesungguhnya lebih merupakan upaya penciptaan *discourse* (wacana) yang berbeda dengan kolonial. Wacana berbeda bukan hanya diperlukan dalam rangka *mobilization of meaning* menentang kolonial,⁶⁴ melainkan juga guna merontokkan legitimasi pemerintah Hindia Belanda.

Dilihat dari pertumbuhan ide tentang partai, lagi-lagi kecuali Soekarno dan secara longgar juga Supomo serta Sutatmo Suriokusumo, tak seorang pun menghendaki pembatasan kebebasan berserikat. Sebaliknya arus utama gagasan mengenai partai justru lebih menghendaki pola banyak partai ketimbang pengelompokan atasnya, apalagi partai tunggal. Kendati demikian hampir tak seorang pun kaum pergerakan mempertentangkannya sebagai ide yang berasal dari Barat. Sistem banyak partai dikehendaki atas dasar kenyataan obyektif masyarakat Indonesia sendiri yang amat heterogen.

Oleh karena itu dilihat dari sudut pandang ini, pembatasan kebebasan berserikat yang dilakukan pemerintah Demokrasi Terpimpin -- dan kemudian diikuti oleh Orde Baru, pada dasarnya merupakan "perubahan" atas ide tentang partai yang diperjuangkan kaum pergerakan. Dengan begitu, sebenarnya tak ada yang "asli" pada praktek kepartaian, baik yang dikembangkan rezim

⁶²Kenji Tsuchiya, "Perjuangan Taman Siswa dalam Pendidikan Nasional", dalam Akira Nagazumi, ed., *Indonesia*, 206.

⁶³Ibid., 206-207.

⁶⁴Mengenai konsep ini lihat Mochtar Pabottinggi, "Nationalism and Egalitarianism in Indonesia 1908-1980", disertasi Ph.D pada Department of Political Science, University of Hawaii, Manoa, 1991, khususnya Chapter VIII, 240-278.

Soekarno maupun pemerintah Soeharto. Dari segi historis, "keaslian" justru ditemukan pada praktek kepartaian masa Demokrasi Parlementer, kendati dari segi manfaat yang dihasilkannya kita belum tentu sepakat.

Mengenai badan perwakilan rakyat dan sistem pemerintahan, jelas sekali kaum pergerakan menginginkan berlakunya suatu sistem parlementer. Soekarno yang didukung Supomo memang menolak keinginan tersebut karena dianggap sebagai cermin demokrasi liberal Barat. Tetapi tak lama sesudah proklamasi, Hatta atas desakan golongan Sjahrir berhasil "mengembalikan" sistem parlementer yang menjadi arus utama cita-cita kaum pergerakan sebelumnya.

Tjokroaminoto, GAPI, dan Hatta memilih sistem parlementer bukan karena ia berasal dari Barat. Tetapi karena sistem tersebut dianggap lebih menjamin hak-hak rakyat dalam kehidupan bernegara. Pengalaman *Volksraad* yang hanya bisa menjadi "penasehat" pemerintah barangkali merupakan referensi penting yang mempengaruhi pemikiran mereka sehingga ide parlementer disukai. Karena itu dalam bayangan kaum pergerakan, parlemen sejati adalah parlemen yang anggota-anggotanya dipilih dari dan oleh rakyat, serta memiliki kedaulatan dalam menentukan pemerintah, tanpa mempertentangkan sumbernya, apakah "asli" atau dari Barat.

Cara pandang yang sama muncul berkenaan dengan gagasan sistem pemerintahan. Seperti dikemukakan sebelumnya, arus utama kaum pergerakan menghendaki berlakunya sistem parlementer karena memungkinkan berlangsungnya mekanisme *accountability* pemerintah kepada rakyat. Peminggiran peran rakyat dalam kerajaan tradi-

sional maupun struktur kolonial, menjadi faktor pendorong terpenting munculnya asas "pertanggungjawaban" itu. Dengan demikian sekali lagi terlihat, tidak ada persoalan Barat dan "asli" di dalam tumbuhnya berbagai aspek gagasan demokrasi pada masa pergerakan.

Betapa pun Hatta berkali-kali mengemukakan dasar-dasar demokrasi tua di desa-desa nusantara sebagai demokrasi "asli", namun dia sendiri sangat ragu, apakah itu cukup bagi Indonesia merdeka yang begitu besar dan multietnik. Dalam polemiknya dengan "si Rakjat" pada awal 1932, Hatta dengan tegas mengatakan bahwa demokrasi asli hanya relevan bagi masyarakat dengan cakupan desa. Karena itu demokrasi desa tersebut perlu diperluas dan ditambah dengan nilai-nilai baru, termasuk yang berasal dari Barat. Bahkan baginya, setiap pemikiran yang mengatasnamakan "asli" tanpa mempersoalkan substansi, tidak lebih sebagai slogan yang "kosong tidak berisi".⁶⁵

Ini berarti bahwa predikat "Barat" dan "asli" sebenarnya lebih bersifat slogan politik yang dipakai oleh rezim penguasa untuk mengidentifikasi "lawan" dan "kawan" dalam politik. Tidak ada substansi di dalam dua kata sifat itu. Baik "si Rakjat" maupun Soekarno tidak berhasil menunjukkan nilai-nilai asli semacam apa di balik gagasan demokrasi yang "khas" Indonesia itu. Soekarno misalnya menyebut gotong-royong, yang sebenarnya dapat ditemukan dalam masyarakat agraris-tradisional mana pun di muka bumi.

Selain itu pengalaman Demokrasi Parlementer dan Terpimpin memberi pelajaran

⁶⁵Mohammad Hatta, "Demokrasi Asli dan Kedaulatan Rakjat", dalam *Daulat Rakjat*, no. 12, 10 Januari 1932.

kepada kita betapa tidak bermanfaatnya mempersoalkan sumber nilai demokrasi. Sebab ternyata, Demokrasi Parleментар yang dianggap berasal dari Barat dan bersifat "liberal" itu jauh lebih demokratis dari Demokrasi Terpimpin yang dianggap lebih

"asli" dan sesuai dengan "kepribadian Indonesia". Ini berarti bahwa konsep demokrasi justru bernilai dan menjadi obsesi masyarakat beradab karena ia bersifat universal, tidak dibatasi oleh nilai-nilai yang bersifat lokal, Barat maupun "asli".

Meretas Kepemimpinan yang Demokratis dalam Penerapan Otonomi Daerah di Indonesia

Suatu Perspektif dari Hubungan Negara dan Masyarakat*

Faisal Siagian

Pendahuluan

DALAM lima tahun terakhir ini proses pemilihan Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati) di berbagai propinsi ternyata menimbulkan kekisruhan. Misalnya pada tanggal 18 Desember 1993, proses pemungutan suara dalam Sidang Paripurna DPRD TK I Kalimantan Tengah untuk memilih Gubernur Kalimantan Tengah berbuntut panjang. Dalam pemungutan suara kandidat Karna Suwanda memperoleh 24 suara, D.J. Nihin 21 suara dan Lukas Tingkes tidak memperoleh suara.¹

Kekisruhan itu sebagai dampak dari adanya gerakan unjuk rasa. Gerakan unjuk rasa bermula dari bakal calon Kepala Daerah yang diusulkan DPRD ditolak Mendagri, karena usianya yang terlalu tua dan baru di-

setujui setelah di antara bakal calon tercantum nama Karna Suwanda, sedangkan Karna Suwanda yang Wakil Gubernur Jawa Barat itu tokh lebih tua lagi (64 tahun).

Unjuk rasa di kota Palangkaraya berlangsung dua hari kemudian (20 Desember 1993), di mana sekitar 2.000 warga Kalimantan Tengah menuntut aspirasinya tentang calon Gubernur daerahnya diperhatikan. Aksi unjuk "aspirasi" itu diteruskan dengan "ancaman" bahwa 21 anggota F-KP DPRD Tingkat I Kalteng yang memilih D.J. Nihin berniat mengundurkan diri, jika Mendagri memaksakan melantik Drs Karna Suwanda sebagai Gubernur Kalteng periode 1994-1999. Akhirnya niat ke 21 anggota DPRD dari FKP itu urung dilakukan, karena pemerintah tanggap terhadap aspirasi arus bawah.

Nama propinsi Kalimantan Tengah menjadi fokus perhatian pemerintah pusat, setelah Mendagri menginstruksikan perlu dilakukan proses pemilihan ulang bagi calon Gubernur Kalteng yang sempat terhambat. Peranan pers dan peliputan media massa

*Makalah sumbangan yang disajikan untuk Seminar Nasional XII AIPI (Asosiasi Ilmu Politik Indonesia) dengan thema "Kepemimpinan dan Politik Kewargaan Menjelang Abad ke XXI", Kupang, 24-26 Januari 1995.

¹*Kompas*, 19 Desember 1993.

yang begitu gencar, menyebabkan daerah Kalteng yang terbelakang mendadak sontanik mendapat perhatian penuh dari pemerintah pusat. Akhirnya, proses pencalonan Gubernur Kalteng mendapat perhatian dari Presiden dan instansi terkait.

Mendagri memutuskan -- setelah adanya penangguhan selama enam bulan -- menunjuk *caretaker* Gubernur Kalteng yaitu Warsito Rahman, mantan Dirjen PUOD. Dalam hal ini penunjukan Warsito Rahman sebagai *caretaker* diputuskan oleh Presiden, sedangkan perpanjangan masa tugas Gubernur cukup hanya dengan Surat Keputusan Mendagri. Akhirnya Warsito Rahman, yang ditunjuk sebagai *caretaker* Gubernur Kalteng dan telah bertugas mengkondisikan dan mempersiapkan pemilihan Gubernur Kalteng selama enam bulan, terpilih sebagai Gubernur definitif KDH TK I Kalimantan Tengah.

Beberapa kasus pemilihan Kepala Daerah sebelumnya juga telah menimbulkan gerakan unjuk rasa. Unjuk rasa itu timbul untuk memprotes proses pemilihan Kepala Daerah yang dianggap kurang *fair* dan kurang demokratis.

Ini menunjukkan bahwa hasil pemilihan Kepala Daerah ternyata kurang berkenan di hati kalangan masyarakat. Meledaknya berbagai kasus pemilihan Kepala Daerah menyebabkan pemerintah (dalam hal ini Departemen Dalam Negeri) telah melakukan pemilihan ulang. Pemilihan ulang dilakukan untuk menyeimbangkan aspirasi daerah dan keinginan pemerintah pusat, khususnya yang menyangkut calon Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati) yang definitif.

Kembali pada beberapa kasus pemilihan Kepala Daerah, pers mencium bahwa proses pencalonan Kepala Daerah sengaja *direkayasa* oleh pemerintah pusat (dalam hal ini

Depdagri). Sebelum ada keputusan pemilihan ulang Kepala Daerah, beberapa delegasi masyarakat daerah juga sudah menyampaikan aspirasinya ke DPR yang menyesalkan adanya calon *titipan* dari pusat untuk Gubernurnya.

Adanya pencalonan beberapa Kepala Daerah yang gagal itu membuat citra pemerintah (cq Depdagri) menurun, apalagi pers mencium gelagat adanya calon *dropping* dari pusat. Meskipun beberapa kandidat *dropping* dari pusat memenangkan pencalonan, namanya keburu kurang disenangi oleh masyarakat setempat. Sementara itu calon Kepala Daerah yang putra asli daerah kalah suara, tetapi disenangi oleh masyarakat setempat dan didukung secara penuh oleh masyarakat.

Sehubungan dengan kasus-kasus tersebut, kembali proses pencalonan kepala daerah menjadi signifikan dalam blantika politik lokal Indonesia. Sebelum kasus pemilihan Kepala Daerah propinsi Kalimantan Tengah, di tahun 1986 muncul kasus pemilihan Gubernur Riau yang sempat diulang, tahun 1992 pemilihan Gubernur Sulawesi Tengah sempat ricuh dan pemilihan Gubernur Sumatera Barat berbuntut panjang. Semuanya mendapat peliputan media massa secara gencar. Kasus pemilihan Gubernur yang disebutkan di atas, oleh khalayak dinilai kurang demokratis, kurang mewakili aspirasi daerah, dan kurang transparan.

Kasus-kasus pemilihan Kepala Daerah -- untuk menyebut beberapa contoh -- adalah kasus menarik untuk dikaji dan membutuhkan pembedahan lebih lanjut apa, mengapa dan mau mengarah ke mana orientasi kepemimpinan, otonomi dan demokrasi di tingkat lokal. Timbulnya unjuk rasa dari anggota masyarakat yang memprotes proses

pencalonan Kepala Daerah harus dibedah dengan memakai beberapa indikator.

Dalam *meretas kepemimpinan yang demokratis dan pengaruhnya terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia*, penulis akan membahasnya berdasarkan beberapa indikator yang dapat dipakai yaitu: (1) desentralisasi, otonomi dan demokrasi di tingkat lokal; (2) basis sosial kepemimpinan; (3) kepemimpinan dan otonomi.

Interaksi dan dinamika dari desentralisasi atau otonomi erat kaitannya dengan kepemimpinan pada skala nasional dan regional. Maksudnya, kepemimpinan pada skala nasional mempengaruhi *performance* kepemimpinan pada skala regional, dan demikian sebaliknya. Sebab kepemimpinan pada skala nasional berkaitan erat dengan besar kecilnya akses pada sumber daya pembangunan pada skala regional.

Berdasarkan pola pikir disertai beberapa indikator, diharapkan substansi masalahnya dapat lebih transparan dan tersaji secara jelas, sehingga pemahaman kita mengenai kepemimpinan dan otonomi daerah di Indonesia dapat lebih nyata.

Desentralisasi, Otonomi dan Demokratisasi

Otonomi dan Desentralisasi

Desentralisasi merupakan suatu konsep yang dianggap mampu untuk mengatasi masalah pelayanan sosial di berbagai sektor publik. Dengan konsep desentralisasi diharapkan terjadi efisiensi, efektivitas serta peme-

rataan, dan kesejahteraan masyarakat akan cepat terwujud. Namun bagaimana perjalanan konsep desentralisasi dan implementasinya di Indonesia?

Salah satu isu yang sangat *crucial* dan sering menjadi masalah untuk didiskusikan adalah isu mengenai sentralisasi versus desentralisasi. Kedua isu ini sering mengundang kecurigaan tentang bangkitnya kembali separatisme.

Sebetulnya tidak perlu timbul pemikiran dan anggapan seperti itu, kalau kita membicarakan sentralisasi dan desentralisasi. Ini sering menghangat hanya karena didorong oleh pencarian model yang tepat untuk menata bagaimana hubungan antara pusat dan daerah yang ideal dan sesuai dengan tuntutan perubahan sosial dan politik. Masalah sentralisasi menyangkut tingkat derajat dan kontrol pemerintah pusat terhadap aktivitas pemerintahan dan pembangunan di daerah. Dalam hal ini pemerintah Orde Baru termasuk pemerintah yang sangat kuat melakukan kontrol terhadap pemerintahan di daerah.

Sejak tahun 1970-an kontrol atas kegiatan pembangunan di hampir semua daerah 27 propinsi di Indonesia dipusatkan pada pemerintah pusat. Manajemen pemerintah pusat untuk mengontrol pemerintah dan pelaksanaan pembangunan di daerah menjadi mengental dan kemudian mulai mencari otonomi daerah dengan kuatnya tuntutan untuk melaksanakan desentralisasi sejak dekade 1980-1990-an.

Lebih-lebih dengan tumbuhnya industrialisasi yang menyangkut PMA/PMDN di berbagai wilayah Indonesia, maka tuntutan otonomi itu semakin kuat. Puncaknya adalah ketika Mendagri lewat Dirjen PUOD me-

nyatakan untuk segera merealisasikan ide otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggungjawab, seperti yang diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 5/1974 setelah 20 tahun berjalan.²

Pelaksanaan desentralisasi itu tergantung pada intervensi pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Konsekuensi logisnya adalah dalam hal anggaran dana pembangunan apakah daerah telah sanggup melaksanakan pembangunan dengan biaya sendiri tanpa tergantung pada pemerintah pusat. Apakah daerah sanggup merencanakan pembangunan di daerah tanpa DIP dari pusat?

Dibentuknya BAPPEDA (TK I/TK II) di berbagai daerah menunjukkan bahwa kebijaksanaan regional secara rasional diharapkan merealisasikan prinsip otonomi secara penuh, lebih-lebih daerah yang mempunyai kelebihan kemampuan ekonomi berupa surplus pembangunan, akan lebih kondusif untuk memacu otonomi itu menjadi lebih nyata.

Bagi yang tidak sanggup melaksanakan otonomi dan desentralisasi, maka perlu diperkuat struktur pemerintah daerahnya yang bertumpu pada kenaikan PAD yang dapat membiayai anggaran pembangunan di daerah. Jadi pelaksanaannya dikaitkan dengan *particular conditions* yang menjadi tantangan sekaligus peluang bagi otonomi yang bebas dan bertanggungjawab. Keadaan lingkungan, posisi geografis yang bervariasi membuat pelaksanaan otonomi dan desentralisasi tampaknya perlu peninjauan lebih lanjut.³

Demokratisasi

Salah satu pendekatan kontemporer dalam Ilmu Politik yang dapat membedah perlunya demokratisasi dalam pemilihan Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati) adalah "pendekatan hubungan negara dan masyarakat" (*state and society relations approach*).

Menurut pendekatan ini, *civil society* adalah suatu bidang rumit dalam hidup bermasyarakat yang terletak di antara keluarga per orang pada satu pihak dalam kehidupan bernegara, dan proses pemilihan untuk menetapkan siapa yang memerintah negara pada pihak lainnya.

Alfred Stepan merumuskan *civil society* sebagai berikut:

"*Civil society* adalah arena tempat beradanya gerakan sosial (seperti persatuan atas dasar kekerabatan, perhimpunan wanita, kelompok-kelompok agama dan organisasi cendekiawan) dan organisasi-organisasi kemasyarakatan dari pelbagai golongan dan kelompok profesi (seperti Perhimpunan Sarjana Hukum, persatuan wartawan, Serikat Buruh, Asosiasi Pengusaha, dsb), yang mencoba membentuk diri mereka dalam suatu keteraturan supaya mereka dapat menyatakan dirinya dan menyalurkan kepentingan-kepentingannya" (Alfred Stepan, 1988: 3-4).

Belakangan ini *civil society* seringkali dipahami sebagai "keseluruhan bidang yang bukan termasuk dalam negara, *non-state* (misalnya pasar yang diatur atau dikelola oleh swasta dan secara sukarela diorganisasikan)". (John Keane, Ed., 1988: 1).

Memperkuat *civil society* merupakan prasyarat untuk melaksanakan otonomi daerah, misalnya adanya gerakan-gerakan, lembaga-lembaga, organisasi-organisasi masyarakat yang bersifat otonom di daerah, yang mengarahkan kegiatannya terhadap pengu-

²Kompas, 13 Oktober 1994.

³Nazaruddin Syamsuddin, Kompas, 16 Juli 1994 dan 20 Oktober 1994.

sa sebagai cara untuk menyalurkan aspirasi dan pilihan-pilihan mereka demi menandingi pilihan dan aspirasi yang dipaksakan oleh penguasa kepada mereka.

Persaingan untuk menjadi pemimpin di daerah sangat tergantung pada masyarakat politik, lembaga-lembaga serta administrasi/birokrasi, hukum/perundang-undangan dengan segala tingkat kewenangannya. Demikian pula halnya dengan mekanisme pemilihan Kepala Daerah TK I. Mekanisme pemilihan Kepala Daerah KDH TK I sebenarnya sudah *built in* dalam UU Nomor 5/1974. Cuma teknis operasional penjabaran UU itu kurang transparan, kurang sempurna, dan karena itu perlu ditinjau kembali. Kurangnya transparansi itu disebabkan pihak pemerintah pusat *kurang tanggap* dalam menangkap sinyal keterbukaan dan demokratisasi.

Menurut UU Nomor 5/1974 pasal 12-14, pemilihan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dilakukan oleh DPRD. Pemilihan calon Gubernur ada prosedurnya. Setelah menyaring berbagai usulan, fraksi-fraksi yang ada di DPRD Tingkat I mengajukan lima calon ke Depdagri. Setelah itu Depdagri lah yang mempunyai wewenang menentukan siapa yang lolos saringan untuk menjadi calon Gubernur. Depdagri kemudian menyerahkan kembali nama-nama calon Gubernur kepada DPRD TK I untuk dipilih dalam Sidang Paripurna DPRD TK I. Calon Gubernur terpilih kemudian dilantik oleh Mendagri untuk menjadi Gubernur definitif selama lima tahun.

Proses pencalonan Kepala Daerah melibatkan banyak pihak yang berkepentingan, bukan hanya masyarakat daerah dan pemerintah daerah tetapi juga melibatkan pemerintah pusat. Dalam setiap pemilihan Kepala Daerah perlu disatukan persepsi dan lang-

kah melalui integrasi dan koordinasi antara instansi terkait secara lintas sektoral dan lintas regional. Dalam hal ini pihak-pihak yang berkepentingan khususnya pemerintah pusat, janganlah memaksakan kehendaknya tanpa melibatkan pemerintah daerah dan masyarakat di daerah. Jika pemerintah pusat memaksakan calon *dropping*-nya, maka kehendak pemerintah dan masyarakat daerah menjadi terlupakan.

Selama ini ada kesan bahwa pemerintah pusat adalah segala-galanya. Sekarang ini pemerintah pusat tidak lagi mampu memberi jawaban bagi semua persoalan yang timbul di daerah. Dalam hal ini, dibutuhkan kerja sama antara pemerintah pusat dan masyarakat/pemerintah daerah, untuk menyatukan derap langkah pembangunan di daerah, termasuk di sini proses pemilihan Gubernur KDH TK I.

Itulah sebabnya dibutuhkan komitmen nasional di tingkat lokal, sehingga muatan keputusan pemerintah pusat untuk seorang calon Kepala Daerah tidak lagi menimbulkan gejolak dan keresahan di daerah. Jika timbul keresahan, maka yang pasti repot tentu saja pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sekarang bukan zamannya lagi untuk memaksakan calon Kepala Daerah dari atas, sekarang kita butuh transparansi, keterbukaan dan demokratisasi. Tiada resep khusus bagaimana caranya agar pemilihan Kepala Daerah berjalan dengan mulus. Yang jelas, semua pihak yang berkepentingan harus mengikuti aturan main yang ada tanpa ada sistem rekayasa, apalagi *dropping-dropping*.

Mempelajari kasus-kasus pencalonan Kepala Daerah di tengah keterbukaan dan demokratisasi seperti sekarang, tampaknya sistem rekayasa atau *dropping* calon Kepala

Daerah seperti di masa lalu sudah tidak relevan lagi. Sebab-sebabnya dapat dikaji di bawah ini.

Pertama, desakan demokratisasi. Adanya desakan demokratisasi di tingkat atas/pusat yang kemudian merambah ke tingkat bawah/daerah. Munculnya tuntutan demokratisasi bagi pemilihan beberapa Kepala Daerah di Indonesia sebenarnya disebabkan oleh munculnya arus bawah. Contohnya, pemilihan Gubernur Riau sebelum isu keterbukaan dan demokratisasi merebak ke permukaan, dan pemilihan Gubernur Sumatera Barat dan Kalimantan Tengah setelah isu keterbukaan dan demokratisasi merebak menjadi tuntutan.

Kedua, aspirasi dari bawah. Aspirasi dari bawah dapat berupa tuntutan dan dukungan. Aspirasi dari bawah sudah menjadi *trade mark* yang tidak bisa dinafikan. Kalau dinafikan justru akan menambah gejolak di daerah. Sehubungan dengan pemilihan Kepala Daerah, maka *aspirasi dari bawah* itu ada empat macam yaitu: (a) aspirasi yang menuntut agar calon Kepala Daerah haruslah putra asli daerah, demi dipercaya untuk memimpin daerah asalnya; (b) aspirasi yang menuntut agar seorang calon Kepala Daerah haruslah mengetahui secara rinci letak geografis, tradisi budaya, sifat masyarakat serta potensi daerah. Ini berarti kader calon Kepala Daerah harus handal dan mampu membaca aspirasi daerah; (c) aspirasi yang menuntut agar seorang Kepala Daerah janganlah calon *dropping* dari pusat. Kader calon Kepala Daerah janganlah bersifat *one man show*, artinya daerah jangan terlampau tergantung pada satu calon atau satu kader saja. Sebab hal ini menunjukkan terbatasnya putra asli daerah untuk menjadi Kepala Daerah; (d) aspirasi yang menganggap bahwa seorang calon Kepala Daerah

haruslah murni pilihan rakyat dan masyarakat setempat. Ini berarti setiap kader calon Kepala Daerah haruslah orang yang diharapkan masyarakat, kader harus mendapatkan kepercayaan baik dari masyarakat setempat maupun dari pemerintah daerah serta DPRD TK I/II.

Ketiga, political appeal. "Political appeal" adalah kiat politik daerah untuk menarik perhatian pemerintah pusat. Tekanan atau desakan demokratisasi dari perspektif regional menyangkut geopolitik daerah. Daerah-daerah yang relatif terpencil biasanya suka membuat *move* untuk menarik perhatian pemerintah pusat. Untuk kasus-kasus sebelumnya, cara daerah menarik perhatian pemerintah pusat cukup jitu, sehingga akhirnya daerah diperhatikan oleh pemerintah pusat secara ekstra.

Untuk kasus pemilihan Kepala Daerah di propinsi yang termasuk *pinggiran* (misalnya Propinsi Kalimantan Tengah), barangkali faktor ketertinggalan daerah dalam banyak hal perlu mendapat sorotan. Mungkin unjuk rasa masyarakat daerah adalah suatu cara untuk menarik perhatian pemerintah pusat. Oleh sebab itu, pemilihan Kepala Daerah juga mempunyai muatan atau dimensi ekonomi-politik yang mengisyaratkan, bahwa munculnya arus bawah merupakan tuntutan politik agar isolasi daerah harus segera dientaskan sehingga daerah *pinggiran* tidak ketinggalan dengan daerah lain yang sudah maju.

Masalah utama yang dihadapi oleh daerah *pinggiran* pada umumnya adalah ketertinggalan di bidang infrastruktur sosial, sehingga keadaan ini mengisolasi daerah dan hal ini mengakibatkan ketertinggalan ekonomi di daerah. Malahan infrastruktur sosial-ekonomi ini adalah roda perekonomian

dan pembangunan secara regional. Ekonomi daerah tetap akan tertinggal, jika pembangunan infrastruktur sosial (jalan dan jembatan) ditanggguhkan.

Jadi untuk daerah tertentu, gejolak dan keresahan pemilihan Kepala Daerah merupakan *produk sampingan* dari ketertinggalan daerah itu. Daerah *pinggiran* butuh ekstra perhatian dari pemerintah pusat. Tugas pemerintah pusat adalah mengakomodasikan semua aspirasi yang ada di daerah, sehingga harapan masyarakat dapat diwujudkan menjadi suatu kenyataan yang sesungguhnya.

Keempat, pluralisme politik. Munculnya pluralisme politik di daerah adalah inheren dengan demokratisasi dalam pemilihan Kepala Daerah. Peristiwa semisal unjuk rasa merupakan cerminan dari pluralisme politik lokal itu.

Di samping masalah demokratisasi, maka faktor lain yang turut mempengaruhi kepemimpinan dan otonomi daerah adalah *keterbukaan di tingkat lokal*. Keterbukaan di tingkat lokal mempunyai tiga makna. *Makna pertama*, terbuka kesempatan bagi masyarakat di daerah untuk secara bebas mengkritik kebijaksanaan pemerintah pusat kepada daerah, termasuk kritik terhadap pola kebijakan pembangunan di daerah. *Makna kedua*, terbuka kesempatan bagi masyarakat di daerah untuk berbeda pendapat dengan pemerintah pusat, perbedaan mana harus diakomodasikan oleh pemerintah pusat dengan menyerap aspirasi daerah. *Makna ketiga*, terbuka kesempatan bagi masyarakat di daerah untuk menolak Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati) yang kurang berkenan dengan aspirasi daerah. Oleh karena itu, kader pemimpin daerah harus diberi kesempatan menunjukkan kemampuannya.

Bagaimanapun keterbukaan yang ada sekarang membuat masyarakat yang selama ini berupaya memendam berbagai permasalahan, menjadi berani memunculkan aspirasi yang dimilikinya. Keterbukaan yang dipepori oleh pemerintah berdampak positif bagi tuntutan otonomi dan demokratisasi. Di beberapa daerah tuntutan kehidupan demokrasi yang lebih maju dan terbuka sudah menjadi kebutuhan yang tidak bisa diabaikan.

Persoalan yang kini dihadapi masyarakat di daerah adalah hasrat untuk memiliki otonomi dan kehidupan demokrasi yang lebih substansial. Maka, pemerintah pusat dewasa ini tidak dapat lagi mengabaikan bahwa daerah mempunyai peluang atas preferensi terhadap calon Kepala Daerah, meskipun keputusan finalnya tetap berada di tangan pemerintah pusat.

Suasana yang diakibatkan oleh adanya keterbukaan dalam bentuk kuatnya tuntutan akan otonomi dan demokratisasi, bukanlah hanya disebabkan oleh masalah-masalah yang sifatnya formal-legalistik, melainkan juga dikarenakan oleh kondisi struktural yang mendasari ricuhnya pemilihan Kepala Daerah. Kondisi struktural yang demikian senjang antara pusat pemerintahan dengan daerah pinggiran, menjadikan yang terakhir ini terkondisikan untuk tetap tidak berge-ming menghadapi kontrol pemerintah pusat.

Basis Sosial dan Corak Kepemimpinan

Untuk memahami hubungan mendasar antara kepemimpinan dan demokrasi di daerah tertentu, konsep yang digunakan bisa dibedakan antara basis sosial kepemimpinan

yang bercorak integralistik dan pluralistik. Kepemimpinan sebagai bagian dari sosialisasi legitimasi politik massa terhadap seorang pemimpin, akan mengalami perubahan secara mendasar sesuai dengan dinamika masyarakat bersangkutan dari pola yang bercorak integralistik menuju ke pola yang pluralistik (Eugene Smith, 1985: 12).

Dalam basis kepemimpinan yang bercorak integralistik, ikatan individu kepada pemimpin sangat kuat berdasarkan pada keyakinan akan perlunya nilai kepemimpinan tertentu dihayati dan ditaati (Apter 1985: 333). Sedangkan basis kepemimpinan yang bercorak pluralistik, ikatan individu kepada pemimpin bersifat *longgar* karena basis kekuatannya didasarkan atas persamaan kepentingan yang senantiasa berubah di sepanjang kebutuhan dan waktu.

Persamaan nilai dan keyakinan individu terhadap sang pemimpin memungkinkan bahwa organisasi dan pemimpin yang memiliki nilai yang sama, mendapatkan kesetiaan dari keseluruhan individu dalam batas wilayah basis sosial kepemimpinan yang bercorak integralistik. Sedangkan organisasi dan pemimpin yang mengandalkan dukungan pada basis sosial yang pluralistik, hanya akan mendapatkan dukungan dari individu yang sudah mandiri apabila organisasi dan pemimpin dapat mengaktualisasikan kepentingan secara bersama.

Dalam masyarakat Indonesia yang masih berada dalam tahap awal modernisasi dengan tingkat kotaannya masih di bawah 20%, ikatan pemimpin dan organisasi kepada anggota masyarakat lebih mendekati corak integralistik (Hans Dieter Evers, 1978: 5). Dalam pada itu, tidak dapat dihindari adanya pengaruh modernisasi terhadap kedua basis sosial dari kepemimpinan itu. Te-

tapi karena pengaruh modernisasi belum *internalized*, maka baru sebagian kecil warga masyarakat memasuki tahap awal dari basis sosial kepemimpinan yang bercorak pluralistik.

Nilai dan keyakinan jelas mengutamakan ikatan individu kepada pemimpin dan organisasi. Ikatan itu bisa bersifat menyeluruh atau sebaliknya, dalam arti suatu kelompok memberikan kesetiaannya kepada organisasi dan pemimpin tertentu.

Corak kepemimpinan dan basis sosialnya adalah sangat penting untuk menganalisis para Kepala Daerah ketika mereka berkomunikasi dalam suatu pola interaksi dengan masyarakat di daerah. Tingkah laku Gubernur atau Bupati berada pada titik peka dalam sistem politik yang mempertemukan aspirasi rakyat daerah dan kebijaksanaan pemerintah pusat, dalam pola komunikasi politik dari atas ke bawah (pusat ke daerah) atau dari bawah (Parpol, kelompok kepentingan, Ormas) ke atas (pemerintah pusat).

Dalam pola komunikasi politik demikian Kepala Daerah dikelilingi suatu jaringan yang bersifat kompleks dan dapat diamati dalam tindakannya. Misalnya, bagaimana Kepala Daerah meluncurkan suatu peraturan daerah dengan DPRD, dan bagaimana Kepala Daerah dan DPRD mendengarkan, dan menyalurkan aspirasi rakyat di daerah.

Dari corak kepemimpinan dan basis sosialnya dapat diidentifikasi: *Pertama*, apakah Gubernur atau Bupati berorientasi pada masyarakat daerah. *Kedua*, apakah Gubernur atau Bupati berorientasi pada pemerintah pusat. *Ketiga*, bagaimana Gubernur atau Bupati dapat menyeimbangkan kedua orientasi itu (pada pusat atau pada daerah). Dalam konteks kedua orientasi inilah baik Gu-

bernur atau Bupati dapat mengambil kebijaksanaan secara obyektif.

Untuk memperjelas, kedua orientasi ini perlu dikaitkan dengan subkultur kepemimpinan yaitu kepribadian. Dalam membahas subkultur kepemimpinan Heinz Eulau mengemukakan empat jenis kepribadian yaitu *ritualis*, *tribunalis*, *investor* dan *broker* (Heinz Eulau dan Kenneth Prewitt, 1973: 467). Keempat tipe itu diperoleh berdasarkan latar belakang sosial-budaya, tempat kelahiran, tempat tinggal, tempat dibesarkan, pendidikan, pekerjaan, pekerjaan orang tua mereka, usia, pengalaman politik, partisipasi dalam dunia politik/atau pengalaman birokrasi. Variabel lain termasuk hubungan pemimpin dengan rakyatnya, kemampuan kepemimpinan dan daya tanggap.

Pertama, para *ritualis* menaruh perhatian pada kesopanan dan protokoler. Ia akan berusaha memasukkan semua pesan yang relevan ke dalam kategori-kategori yang dibakukan dan diterima.

Kedua, *tribunalis* menganggap dirinya wakil dari *forum rakyat*. Ide-ide tribunalis biasanya mendekati kebutuhan rakyat jelata. Ia adalah ahli dalam menemukan tanggapan rakyat jelata. Ia merupakan peranan seorang populis.

Ketiga, *inventor* menganggap dirinya sebagai pemrakarsa kebijaksanaan. Inventor adalah seseorang yang membayangkan, mencari rumusan dan strategi-strategi baru. Inventor mungkin seorang yang progresif, sambil mengantisipasi masalah-masalah dan menyelesaikan persoalan yang belum tuntas.

Keempat, akhirnya *broker* merupakan perantara klasik yang menyeimbangkan semua pokok pandangan, membuat transaksi dan selalu tampak netral.

Bagi masyarakat Indonesia yang bersifat majemuk dengan aneka ragam kebudayaannya, ditambah lagi dengan pola berpikir yang sebagian masih berorientasi pada pola agraris, jelas dibutuhkan kelompok pemimpin yang berjiwa reformis. Yaitu pemimpin yang mendasari kebijakannya pada inisiatif dan kreativitas untuk memajukan kehidupan masyarakat yang dipimpinnya. Bukan pemimpin yang terperangkap oleh kebijakan yang bersifat rutin.

Pemimpin yang termasuk kategori pemimpin yang rutin, umumnya sudah tidak terlihat lagi daya kreativitasnya, karena dia telah kehilangan inisiatif untuk mengembangkan potensi masyarakat dan potensi daerah yang berada di bawah wewenang dan kekuasaannya. Apa yang kemudian menjadi siklus tugasnya dari tahun ke tahun hingga masa jabatannya berakhir adalah berkisar pada tugas yang telah digariskan secara umum dari atas, tanpa memperhitungkan apakah tugas itu bermanfaat bagi rakyat yang dipimpinnya secara keseluruhan. Jadi kelompok pemimpin yang rutin mempunyai kepatuhan yang beku, dan dari pemimpin seperti ini tidak bisa diharapkan mampu membuat terobosan.

Kepemimpinan dan Demokrasi

Demokrasi sebagai sistem pemerintahan terdiri dari tiga ciri yaitu: (a) persaingan yang ekstensif untuk menduduki posisi-posisi politis negara melalui pemilihan yang teratur, bebas dan adil; (b) adanya akses untuk partisipasi politik yang menyeluruh sehingga tidak seorang dewasa pun yang tidak dicakupnya; (c) kebebasan pers, kebebasan berserikat dan ditegakkannya hukum, yang cukup untuk menjamin bahwa persaingan dan

partisipasi politik tersebut menjadi bermakna dan otentik (Larry Diamond, 1994: 10).

Perjuangan menegakkan demokrasi harus memiliki salah satu tujuan utamanya ialah pembentukan masyarakat politik yang demokratis, termasuk di sini proses pemilihan Kepala Daerah secara *fair* dan demokratis melalui mekanisme persaingan secara wajar, sehingga proses politik setelah pemilihan itu berada dalam keadaan suasana damai, teratur dan stabil. Demokrasi dapat berkembang bukan hanya karena adanya kepemimpinan yang demokratis, melainkan juga karena tingginya partisipasi anggota masyarakat dalam sistem politik nasional dan lokal.

Sementara organisasi masyarakat mengarah pada partisipasi rakyat secara penuh di tengah-tengah perubahan sosial-politik, partisipasi itu sendiri masih membutuhkan syarat yaitu tertanamnya kesadaran pada tingkat tertentu. Dalam masyarakat selalu terdapat anggota masyarakat yang sudah tinggi dan yang masih rendah kesadaran politiknya. Bagi yang masih rendah kesadaran politiknya, pemahaman terhadap proses politik pun masih rendah.

Partisipasi demokratis khususnya di awal proses demokrasi, tidak dapat dicapai hanya dengan mengumpulkan rakyat dalam pertemuan-pertemuan besar. Masyarakat membutuhkan seorang pemimpin yang potensial di antara rakyat, untuk melatih dan mempertinggi tingkat kesadaran rakyat. Melalui proses seperti ini para Kepala Daerah merupakan kunci untuk memutar roda perubahan.

Namun sayang, tatkala pemimpin masyarakat menempati kedudukan penting dan merasa mempunyai kekuasaan politik, pada saat itu pula terciptalah elite politik baru.

Hal ini melahirkan masalah-masalah baru karena beberapa di antara pemimpin itu menggunakan kekuasaan mereka demi tujuan-tujuan mereka sendiri, dan berusaha mempertahankan status yang baru didapatkannya dengan menggunakan teknik yang sama dengan teknik yang digunakan oleh para pemimpin tradisional.

Pemupukan kekuasaan mereka sudah barang tentu sangat merugikan masyarakat. Berbarengan dengan itu, mereka terpisah dari masyarakat, sehingga masyarakat ada dalam keadaan tergantung, tidak hanya pada pemimpin melainkan juga pada pemerintah pusat/daerah secara penuh. Situasi serupa itu mengundurkan lahirnya proses demokrasi dan demokratisasi.

Di lain pihak, partisipasi penuh dari rakyat juga terbingkai oleh keterlibatan. Dalam melihat kasus-kasus pemilihan Kepala Daerah di berbagai wilayah propinsi, terdapat faktor-faktor tertentu yang merupakan penentu tingkat kesadaran rakyat: (1) pengalaman nyata dari kontrol pemerintah terhadap masyarakat; (2) kemampuan menyerap gagasan; (3) derajat manfaat yang dipetik anggota masyarakat dari pemimpin.

Semakin seseorang tertekan oleh kebijakan pemerintah, maka seseorang akan mendapat sedikit keuntungan dari manfaat sistem yang berlaku. Ia akan lebih kritis, kapasitasnya untuk bergerak lebih tinggi. Yang pertama merupakan faktor-faktor yang berkaitan dengan massa rakyat. Tingkat pendidikan sangat mempengaruhi kemampuan seseorang untuk meresapkan dan mengaktualisasikan gagasan. Mengharapkan setiap orang berpartisipasi secara penuh, akan memberi kesempatan kepada Kepala Daerah yang juga memiliki kekuatan sosial dan ekonomi, untuk tetap memegang peranan pen-

ting dalam pembangunan daerah.

Kita butuh waktu untuk melahirkan pemimpin yang berasal dari daerah dan dari bawah, yang dapat bertahan menghadapi calon Kepala Daerah dari pusat. Jalan keluarnya adalah dengan menggalang kekuatan massa rakyat, seperti unjuk rasa memprotes pemilihan Kepala Daerah sebagaimana yang telah diberkan di atas. Guna menghindari terbentuknya lapisan penghalang tingkat dua yang berasal dari masyarakat setempat, maka setiap anggota masyarakat di daerah bertanggungjawab kepada seluruh masyarakat sebagai cara untuk memantapkan partisipasi demokratis.

Tambahan pula, lahirnya pemimpin baru dari pusat yang lebih terlatih ketimbang pemimpin lokal yang didukung oleh masyarakat yang kurang memiliki keahlian dan pengetahuan yang dapat mereka gunakan dalam kedudukannya sebagai Kepala Daerah, akan menyebabkan timbulnya kesenjangan politik baru yang bernuansa konflik. Timbulnya kesenjangan atau jurang asal usul Kepala Daerah yang berasal dari pusat dan yang berasal dari daerah, menjadikan substansi pembangunan daerah menjadi persoalan. Pembangunan daerah mungkin kurang mendapat dukungan dari rakyat di daerah, jika Kepala Daerahnya hanya hasil dropingan dari pusat. Sedangkan sebaliknya jika Kepala Daerah berasal dari putra asli daerah, maka pembangunan akan mengabdikan kepada kepentingan masyarakat di daerah.

Walaupun asumsi ini tidak seluruhnya benar, namun dari berbagai kasus unjuk rasa akibat pemilihan Kepala Daerah yang kurang demokratis, sudah tumbuh partisipasi demokratis dalam masyarakat untuk melegitimasi basis sosial dan corak kepe-

mimpinan baru, bahwa pemimpin tidak hanya bertanggungjawab kepada rakyatnya, melainkan juga harus bertanggungjawab kepada pemerintah pusat yang tetap menjadi motor penggerak pembangunan di daerah.

Sekarang bagaimanakah merealisasikan gagasan kita agar kita memperoleh kepemimpinan yang sesuai dengan visi demokrasi dan demokratisasi. Kepemimpinan yang demokratis dapat lahir setidaknya-tidaknya berdasarkan pertimbangan di bawah ini.

Pertama, kepemimpinan harus *visible* terhadap perubahan zaman. Perubahan sosial selalu datang bertubi-tubi. Agar perubahan sosial itu tidak menggilas kita, maka dibutuhkan kepemimpinan yang *visible* ke arah perubahan secara terencana. Demokrasi membutuhkan bukan hanya pemimpin yang demokratis, melainkan juga pemimpin yang mampu merefleksikan aspirasi rakyat menjadi suatu kenyataan.

Pemimpin yang tidak *visible* yaitu kurang mampu memproyeksikan keinginan dan kebutuhan rakyat, akan tergulung oleh perubahan sosial yang demikian dahsyat. Pemimpin yang hanya mempertahankan *status quo* ketika menghadapi perubahan dan tidak melakukan penyesuaian-penyesuaian, pemimpin seperti itu terbanting oleh perkembangan keadaan.

Kepemimpinan seperti itu kurang adaptif, tidak pandai menyesuaikan diri dengan gejolak perubahan-perubahan besar yang terjadi di sekitar kita. Pemimpin yang kurang adaptif sangat berbahaya karena pemimpin seperti ini hanya memikirkan dirinya sendiri, yaitu hanya mempertahankan kedudukannya sendiri, tanpa melihat pada substansi kepentingan rakyat. Pemimpin seperti ini menganggap setiap perubahan sebagai ancaman, karena setiap perubahan di-

anggap hanya untuk mendongkel jabatannya. Oleh sebab itu, masa jabatan formal pemimpin seperti ini perlu dibatasi.

Kedua, kepemimpinan harus memiliki akuntabilitas kepada masyarakat. Setiap pemimpin itu dipilih oleh rakyat. Dalam hal ini Kepala Daerah dipilih oleh rakyat melalui badan perwakilan (DPRD). Karena dia dipilih oleh rakyat, maka seharusnya dia bertanggungjawab kepada rakyat. Kalau masyarakat semakin sadar akan hak dan kewajibannya, maka seorang pemimpin seyogyanya harus mempertanggungjawabkan hasil pekerjaannya. Semakin tinggi kesadaran masyarakat, semakin kritis masyarakat, sehingga seorang pemimpin harus lebih kritis pula menanggapi dan menyalurkan keinginan rakyat. Sikap pemimpin kepada rakyat harus *responsible*, tidak kaku dan memaksakan kehendak tanpa melihat realitas permasalahan masyarakat. *Sense of responsibility* dari pemimpin kepada masyarakat harus selalu berusaha menyerap bukan menolak aspirasi rakyat.

Dalam kaitan bagaimana pemimpin harus melaksanakan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab, maka pokok-pokok pikiran di bawah ini dapat menjadi bahan pertimbangan:

Pertama, jabatan Kepala Daerah Tingkat II merupakan jabatan politik dan administratif. Mitra kerja KDH TK I adalah DPRD. Karena jabatan KDH TK I cenderung merupakan jabatan politik, maka proses rekrutmennya pun tidak bisa dilakukan secara sentralistik. Hal ini akan mengurangi derajat dan substansi demokrasi di daerah, padahal kita sedang getol-getolnya mengkampanyekan demokrasi dan demokratisasi. Kriteria penentuan calon Kepala Daerah akan mengurangi substansi dan bobot demo-

krasi (Afan Gaffar).

Kedua, kapasitas kepemimpinan seorang calon Kepala Daerah sangat dipengaruhi oleh luasnya pengalaman dalam bidang politik dan pemerintahan, tingkat pendidikan, serta kemampuan adaptif untuk menyerap aspirasi masyarakat. Jadi, syarat kepemimpinan Kepala Daerah tidak tergantung pada apakah dia seorang sipil atau ABRI, pernah menjabat sebagai Sekwilda atau tidak.

Ketiga, kalau substansi mengenai otonomi, demokrasi dan demokratisasi dapat kita pahami secara konsepsional dan praktis, maka kunci dari pelaksanaan otonomi adalah seberapa besar kewenangan yang dimiliki oleh setiap pemerintah daerah untuk secara mandiri mampu memilih Kepala Daerahnya tanpa intervensi pemerintah pusat terlampaui dalam.

Keempat, untuk meretas kepemimpinan yang demokratis demi melaksanakan otonomi daerah, diperlukan suatu format sistem otonomi daerah yang lebih sesuai dengan tuntutan zaman, khususnya dalam menghadapi pengaruh globalisasi.

Kelima, kapasitas otonomi daerah tidak semata-mata ditentukan oleh Kepala Daerah akan tetapi melibatkan banyak faktor, terutama sumber daya manusia secara keseluruhan di daerah.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Apter, David. 1985. *Pengantar Analisa Politik*. LP3ES, Jakarta.
- Departemen Dalam Negeri. 1990. *Seminar Terbatas Tentang Otonomi Daerah*. Badan Penelitian dan Pengembangan, Jakarta.
- Diamond, Larry. 1994. *Revolusi Demokrasi*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.

- Eulau, Heinz and Kenneth Prewitt. 1973. *Labyrinths of Democracy: Adaptation, Linkage, Representation and Politics in Urban Politics*. Indianapolis, Bobbs Merrill.
- Evers, Hans D. 1977. *Sosiologi Perkotaan*. LP3ES, Jakarta.
- Keane, John. 1988. *Civil Society and The State: New European Perspective*. New York, Verso.
- Gaffar, Afan. 1994. "Otonomi Daerah dan Kepala Daerah". *Kompas*, 17 November.
- Kompas*, 13 Oktober 1993.
- Smith, Eugene. 1985. *Agama dan Modernisasi Politik*. CV Rajawali, Jakarta.
- Stepan, Alfred. 1988. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. Princeton.
- Syamsuddin, Nazaruddin. 1994. "Kita dan Sistem Pemilihan Gubernur". *Kompas*, 16 Juli.
- Syamsuddin, Nazaruddin. 1994. "Di Balik Sistem Pemilihan Gubernur". *Kompas*, 20 September.

Kepemimpinan Nahdlatul Ulama Era Abdurrahman Wahid: Perjuangan Demokratisasi di Tengah Arus Negara Kuat

Laode Ida

Pendahuluan

PASCA Mukhtar Situbondo, Nahdlatul Ulama (NU) memasuki babak baru setelah sekitar 35 tahun masa kemerdekaan terlibat secara substantif di kancah politik praktis. Era setelah mukhtar ini pula ditandai dengan adanya regenerasi dalam kepengurusan Tanfidziah PBNU (Pengurus Besar Nahdlatul Ulama), yaitu terpilihnya KH Abdurrahman Wahid (saat itu berusia 43 tahun) ditambah dengan beberapa tokoh-tokoh organisator usia muda lainnya, menggantikan KH Dr. Idham Chalid yang sudah 32 tahun memimpin PBNU. Para pengurus Tanfidziah ini merupakan generasi ketiga dari NU (Abdurrahman Wahid, merupakan cucu dari Pendiri NU, KH Hasyim Asyhari, anak dari KH Wahid Hasyim) dengan latar belakang pendidikan yang sangat beragam.

Generasi ketiga NU ini kebanyakan kalangan intelektual yang oleh Anas Saidi di-

bagi dalam tiga kelompok menurut latar belakang pendidikan dan pola pikirannya.¹ Pertama, *generasi stok baru*, dengan latar belakang pendidikannya dari perguruan tinggi umum. Kedua, *generasi stok lama*, yakni mereka yang melalui pendidikan pesantren dan/atau IAIN tetapi sudah mengalami sosialisasi baru atau pengenalan dengan ilmu-ilmu lain, khususnya ilmu-ilmu sosial. Dengan demikian, pada dasarnya mereka sangat kental pengetahuan agamanya (segi kognitif), tetapi tidaklah terlalu kaku dalam menafsirkan dan menyikapi sesuatu, bahkan tak jarang yang dianggap bersifat radikal dan revolusioner oleh kalangan tokoh-tokoh NU konservatif. Dan ketiga, *generasi yang tetap konsisten*, yakni mereka yang mulai dari pesantren, melanjutkan ke IAIN dan kemudian melanjutkan lagi studi lanjutan ke Timur Tengah. Kecenderungan berpikir kelompok ini adalah tetap pada pola pemikir-

¹Anas Saidi, makalah yang dihimpun dalam *Generasi Baru NU*, yang didokumentasikan oleh LAKPES-DAM-NU, 1990.

an dan hubungan-hubungan sosial ala pesantren.

Kepengurusan Tanfidziah PBNU sejak tahun 1984, mengacu pada Anas Saidi, mulai lebih didominasi oleh kelompok pertama dan kedua. Sidney Jones malah menyebutkan secara lebih ekstrim lagi, yakni kelompok muslim liberal (liberal muslim), dengan pola pikir dan tindakannya yang lebih kritis, rasional, dan terdapat kecenderungan melakukan perubahan terhadap kultur NU yang sudah dianggap mapan. Perubahan pertama, tampak dari segi orientasi NU selama ini, yang sudah benar-benar kental dengan kegiatan politik praktis, sementara hal itu dianggap oleh tokoh-tokoh muda NU sebagai kekeliruan karena NU melupakan akarnya, melupakan umatnya, melupakan kegiatan pokoknya.²

Gagasan-gagasan yang dibangun oleh tokoh-tokoh NU muda (faksi cendekia) itu memperoleh legitimasi formal melalui Mukhtar Situbondo, sehingga secara organisatoris telah diatur hubungan antara NU dengan PPP atau organisasi sosial politik lainnya. Di sini warga NU diberi kebebasan untuk menentukan pilihan sesuai haknya sendiri sebagaimana warga negara Indonesia lainnya, kemerdekaan mana karena NU secara formal tidak memiliki ikatan politik dengan salah satu organisasi sosial politik mana pun.

²Wawancara dengan Slamet Efendi Yusuf, juga senada dengan pandangan Kyai Ali Yafie, dan Matori Abdul Jalil. Evaluasi yang dilakukan oleh tokoh-tokoh muda NU berupa diskusi informal yang menurut Yusuf dilakukan sejak tahun 1977, yang karena sering melakukan pertemuan di gang "G" maka kelompok itu biasa disebut Kelompok G.

Misi NU Generasi Ketiga dan Keme-lut Awal Kepemimpinan Wahid

Generasi Ketiga NU Versi Wahid: Persoalan Bagi Politisi

Pemisahan NU sebagai organisasi yang tak diperkenankan lagi berpolitik praktis dengan kalangan nahdlyin sebagai warga negara yang diberi kebebasan menentukan kiprah politiknya sendiri-sendiri, menjadi ciri utama NU kembali ke khittah 1926. Tetapi persoalannya ialah bahwa sebagian dari elite NU masih ada yang secara formal terikat sebagai pengurus bahkan ada yang menjadi pengurus inti dari salah satu Orsospol khususnya PPP (Partai Persatuan Pembangunan) baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, sehingga muncul tanda tanya tentang kemurnian pelaksanaan khittah 1926. Soalnya, ketika mereka memiliki ambisi politik, bukanlah suatu waktu mereka itu akan selalu membawa-bawa jamaah dan organisasi NU di mana mereka berasal?

Sementara itu Abdurrahman Wahid sendiri sebagai Ketua Tanfidziah, selalu menyatakan sikap -- bahkan jauh-jauh hari sebelum ia terpilih --, bahwa keterikatan NU di kancah politik praktis sangat merugikan NU. Apalagi PPP, partai politik setempat di mana NU terikat setelah fusi partai awal tahun 1973, oleh Abdurrahman Wahid dianggap masih merupakan kekuatan "oposisi" bagi pemerintah sehingga akan sangat merugikan kredibilitas NU di mata pemerintah. Wahid berpendapat bahwa bila NU menyebar ke berbagai kekuatan orpol yang ada, itu lebih baik. Dan justru akan menjadi kerdil bila NU terus berkecimpung dalam kancah politik yang secara formal terbatas.

Sikap politik NU versi Wahid itu telah ditanggapi serius oleh beberapa politisi NU

termasuk tokoh-tokoh PPP yang bukan dari unsur NU. Berbagai tanggapan setelah Mukhtar Situbondo menggambarkan situasi ketegangan pada awal kepemimpinan Abdurrahman Wahid, yang pada dasarnya merefleksikan kekuatiran dari tokoh-tokoh politisi NU khususnya yang ada di PPP. Sikap menyerang beberapa tokoh politisi NU secara lebih tajam diarahkan pada Abdurrahman Wahid, terlebih lagi ketika Wahid mengeluarkan pernyataan di media massa bahwa deklarasi empat Parpol Islam untuk berfusi ke dalam PPP tahun 1973 lalu tidak mempunyai kekuatan lagi sejak Mukhtar PPP bulan Agustus 1984, di mana PPP menerima asas Pancasila. Serangan lain juga menyangkut isu "modernisasi" di NU yang dikuatirkan akan mengubah sikap yang selama ini dipertahankan oleh NU.

Isu terakhir ini diragukan karena sikap tradisionalisme *ahlussunah wal jamaah* yang dianut oleh NU hingga saat itu dipandang sudah merupakan "final" dari sikap muslim yang *kaaffah*, sementara ada signal bahwa Abdurrahman Wahid dianggap agak berhaluan reformis yang cukup progresif. Makanya, dari pernyataan-pernyataan Wahid, kalangan politisi (faksi politik) mengambil kesempatan untuk menyerang. H Fachrurazy AH, misalnya, menilai ucapan Wahid sebagai membingungkan warga NU,³ walaupun pernyataan itu lebih merupakan kekuatiran beberapa aktivis partai politik saja.

Kepentingan Politik Faksi Politik

Perbedaan pendapat antar sesama anggota NU pada tahun 1985 antara lain diwarnai oleh tarik menarik antara faksi politik dan kyai-kyai (faksi Syuriah), dan para ang-

gota Majelis 24, generasi ketiga (faksi cendekia), walaupun bukan berarti kubu pesantren steril dengan politik praktis karena pada kenyataannya beberapa tokoh pesantren aktif sebagai pengurus PPP maupun anggota legislatif baik di tingkat pusat maupun daerah. *Pertama*, adanya kemauan pihak PPP dan juga anggota legislatif dari unsur NU melalui PPP, agar NU tidak melepaskan diri dari PPP dan terlebih lagi dalam menghadapi Pemilu 1987, suara anggota NU -- sebagaimana pada Pemilu 1977 dan 1982 -- masuk di PPP lagi. Ini, misalnya, ditandai dengan polemik H.J. Naro (Ketua Umum PPP, saat itu) yang mendukung sikap dan kehendak tokoh-tokoh NU di PPP, bahwa NU tetap mempunyai hubungan dengan PPP.

Kedua, kyai-kyai pesantren menjawab secara tegas bahwa anggota NU tidak secara otomatis menjadi anggota PPP, di mana pernyataan ini dikeluarkan sebagai hasil rapat gabungan antara Syuriah dan Tanfidziah, yang memang sesungguhnya sudah ditegaskan dalam salah satu keputusan Mukhtar Situbondo. Dalam hal ini Abdurrahman Wahid berada pada kubu pesantren, sementara KH Idham Chalid berada pada kubu NU di PPP.

Sikap para kyai dan anggota Majelis 24 yang menjadi pengurus Tanfidziah ini tidak hanya sampai pada pernyataan-pernyataan politis. Sebab di lapangan elite-elite NU ini selalu menganjurkan warganya agar memilih kontestan yang terbaik, yang diduga yang dimaksudkan "terbaik" itu adalah Golkar (Golongan Karya). Di sini terlihat adanya interest kelompok-kelompok tertentu untuk menarik anggota NU agar memilih Golkar, yang dalam prakteknya diikuti dengan gerakan penggemboan secara terus menerus. Gerakan terakhir ini tampaknya untuk lebih

³Berita Buana, 18 Desember 1984.

mewujudkan sikap tokoh-tokoh NU yang merasa kecewa terhadap PPP, yang dengan sendirinya dalam pertemuan-pertemuan yang dilakukan oleh beberapa elite NU dengan warga NU di pedesaan Jawa, mencoba melakukan upaya-upaya bagaimana agar warga NU memahami eksistensi sikap politik NU setelah Muktamar Situbondo, dan pula melakukan gerakan penggembosan untuk tidak terikat lagi pada PPP.

Untuk mempertegas sikap politik NU dan mencoba mengantisipasi keterkaitan politis beberapa elite NU, khususnya mereka yang masih menjadi pengurus PPP baik di daerah-daerah maupun di pusat, maka PBNU mengeluarkan SK No. 01/PBNU/I-1985, tertanggal 11 Januari 1985, yang berisikan tiga hal penting:⁴

1. Pengurus Harian Nahdlatul Ulama tidak diperkenankan merangkap menjadi pengurus harian partai politik/organisasi sosial politik manapun;
2. Batas waktu pelaksanaan hal tersebut pada angka 1 (satu) di atas adalah satu tahun untuk wilayah dan dua tahun untuk cabang;
3. Kepada pengurus wilayah dan cabang NU di seluruh Indonesia supaya mengambil langkah-langkah ke arah pelaksanaan keputusan ini.

Melihat batas waktu keputusan tersebut sampai dengan dua tahun (khususnya untuk wilayah/cabang/daerah), maka sebenarnya masih terdapat peluang bagi pengurus-pengurus NU yang merangkap pengurus PPP di daerah untuk mempengaruhi massa NU atau menarik massa NU ke dalam PPP khususnya dalam Pemilu 1987. Makanya ge-

rakan penggembosan⁵ semakin gencar dilakukan, sementara H.J. Naro menyerang sinis dengan mengatakan bahwa yang melakukan penggembosan semacam "telur busuk" NU.

Tetapi sikap Naro itu sendiri bukan tidak didukung oleh sebagian tokoh NU. KH Syamsuri Badhawi, misalnya -- dalam menghadapi Pemilu 1987 -- pernah berfatwah bahwa umat Islam wajib memilih PPP. Pemikiran semacam ini berangkat dari keterkaitan historis antara NU dan PPP sebagai fusi partai Islam, dan karena masih kuatnya anggapan

⁵Menurut Slamet Effendi Jusuf, mereka yang termasuk dalam Kelompok "G", tidak melakukan penggembosan. Dalam perjalanan mereka menjelang/setelah NU kembali ke khittah 1926, hanya berupaya menjelaskan apa makna khittah, sikap politik NU, hubungan antara NU dengan PPP dan/atau orsospol lain, hak-hak warga NU, dan semua penjelasan yang berkaitan dengan upaya-upaya kembali ke khittah sesuai dengan keputusan Muktamar Situbondo 1984. Terhadap PPP mereka bersikap netral dalam menjelaskannya kepada warga NU (wawancara dengan Slamet Effendi Yusuf tanggal 1 April 1994). Yang melakukan penggembosan langsung adalah mereka yang kecewa dengan PPP. Terhadap Mahbub Junaedi yang secara terbuka melakukan penggembosan, menurut Effendi, sebenarnya meskipun termasuk dalam Kelompok "G" namun dalam hal sikap politik adalah berbeda, sebab ia masih menghendaki NU berpolitik, hanya saja ia termasuk yang dikecewakan di PPP. Tetapi penjelasan bahwa tak melakukan penggembosan, tampaknya sukar diterima begitu saja, karena posisi Slamet dan Wahid pada saat perjalanan sebenarnya sekaligus memberi peluang kepada Golkar untuk merebut suara warga NU. Pada saat itu, pihak PPP memberi reaksi keras terhadap NU, khususnya yang secara tegas menyatakan diri keluar dari PPP serta mempengaruhi massa/warga NU untuk sejak setelah Muktamar menentukan sikap untuk keluar dari PPP dan selanjutnya masuk Golkar, dan bahkan ada yang masuk menjadi pengurus PDI (Partai Demokrasi Indonesia). Reaksi PPP itu terlihat pada terutama H.J. Naro yang pada beberapa kesempatan menyatakan secara terbuka dengan mengibaratkan orang-orang NU yang keluar dari PPP sebagai "telur busuk".

⁴Kacung Marijan, *Quo Vadis NU, Setelah Kembali ke Khittah 1926* (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1992), 157.

bahwa PPP adalah partainya umat Islam,⁶ sehingga dengan sendirinya PPP dianggap secara otomatis merupakan saluran politik umat Islam terlebih lagi warga NU.

Pernyataan sebagian tokoh NU yang mengarahkan warganya untuk memilih Golkar dan sebagian lagi menghendaki warganya tetap memilih PPP, dilihat dari konteks jiwa kembali ke khittah 1926, memang terasa bertentangan, karena faksi politisi NU membawa-bawa nama dan warga NU. Padahal, dalam salah satu keputusan Mukhtamar hal itu tidak dibenarkan. Namun secara politis di mana setiap orang menghendaki dukungan untuk tercapainya tujuan-tujuan politiknya, maka perilaku para elite itu dapat dikatakan wajar-wajar saja. Apalagi proses sosialisasi khittah masih dalam transisi, maka hal itu dianggap menyalahi kenyataan perjalanan sejarah panjang NU sebagai organisasi politik yang cukup besar di Indonesia.

Reaksi PPP dan unsur NU di PPP mendapat tanggapan serius pula dari para elite NU, seperti Mahbub Junaedi, KH Yusuf Hasyim, KH Akhmad Siddiq, KH As'ad Syamsul Arifin, H Abdurrahman Wahid, dan sederetan tokoh NU yang sudah menyatakan sikapnya keluar dari PPP atau mereka yang secara konsisten dengan keputusan mukhtamar. Maka semakin gencar pulalah aksi penggemboan pada basis-basis utama NU khususnya di Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat. Dalam setiap acara pertemuan dengan warga NU, para aktor penggemboan mencoba menguraikan dan me-

yakinkan warganya bagaimana konstelasi politik di negara ini, dan bagaimana posisi setiap kekuatan orsospol yang ada (PPP, Golkar, dan PDI). Pada dasarnya mereka mengarah pada sikap "mendiskreditkan" PPP sehingga warga NU mau menyalurkan aspirasi politiknya ke Golkar atau setidaknya mereka tidak lagi ke PPP. Salah satu inti pemikiran dalam aksi penggemboan itu adalah: bahwa bila dipertimbangkan secara kritis dan tidak emosional, maka dalam Pemilu yang pantas dipilih adalah Golkar, sebab di samping membawa manfaat bagi bangsa dan umat Islam di Indonesia, kita juga dapat mengamalkan taat kepada *ulil amri* dan dapat lebih dekat dengan mereka. Jadi memilih Golkar merupakan pilihan yang tepat, di mana elite NU non-PPP yakin bahwa dengan menitipkan aspirasi lewat Golkar, maka mereka tidak hanya ikut menjaga kewibawaan ulama tetapi juga pema-syarakatan ajaran *al-hussunah wal jamaah* akan lebih dapat direalisasikan.⁷

Lebih dari itu, tampaknya beberapa elite NU non-PPP lebih tegas lagi mencoba melawan PPP dengan pernyataan-pernyataan bombastis yang menekankan agar seluruh warga NU dilarang atau haram mencoblos tanda gambar PPP (bintang) dalam Pemilu 1987, dilarang/haram menjadi Golput, dan sekaligus memerintahkan seluruh warga NU untuk memilih Golkar atau PDI dengan landasan *akhlaqul karimah*.

Perbedaan Penafsiran Terhadap Khittah

Di dalam NU sendiri, setelah kembali ke khittah 1926, muncul pengelompokan pemi-

⁶Pendapat seperti ini mencoba menggiring emosi pemilih primordial PPP, yang menganggap PPP sebagai Partainya orang-orang Islam. Tetapi sebagian orang-orang Islam sudah berubah pola pikirnya, sebab tak lagi memandang PPP sebagai partai Islam, atau tak lagi memandang partai dengan simbol-simbol Islam tertentu, melainkan sudah lebih realistis.

⁷DPW NU Yogyakarta, *Hasil Bahtsul-Masail Sekitar Pemilu Antar Pondok Pesantren se-Daerah Istimewa Yogyakarta*; dikutip dari Kacung Marijan, *ibid.*, 163.

kiran berdasarkan pemahaman dan penafsiran makna khittah 1926. Abdurrahman Wahid pernah memberi penilaian terhadap keadaan kelompok-kelompok tersebut, yang dibaginya dalam tiga kelompok, yaitu:⁸ *Pertama*, kelompok khittah murni, yakni warga NU yang dalam menjelaskan dan mengamalkan khittah 1926 benar-benar dijelaskan dan diamalkan secara murni dan utuh, tanpa mengurangi, tanpa ada bagian-bagian yang ditutup-tutupi, serta tanpa ada penambahan dengan boncengan yang diwarnai oleh kepentingan pribadi. *Kedua*, kelompok khittah plus, yaitu warga NU yang menjelaskan dan mengamalkan khittah secara berlebihan, misalnya membuat larangan terhadap hal-hal yang sebenarnya tidak dilarang dalam khittah 1926. Dan *ketiga*, kelompok khittah minus, yakni warga NU yang menjelaskan dan mengamalkan khittah 1926 secara tidak utuh, masih ada yang ditutup-tutupi, yang mungkin karena bila menjelaskannya secara utuh akan merugikan kepentingan pribadinya.

Adanya kelompok-kelompok ini mencerminkan ketegangan internal NU. Mereka yang tergolong tokoh dalam faksi politisi NU umumnya termasuk dalam kelompok kedua dan ketiga. Ini mulai terlihat dengan adanya keinginan sebagian tokoh NU untuk membawa NU kembali ke kancah politik praktis, dunia yang secara khittah sudah secara resmi ditinggalkan. Para tokoh yang tergolong dalam kelompok ini umumnya mereka yang kecewa terhadap PPP dan kepemimpinan KH Idham Chalid, sementara di NU setelah kembali ke khittah 1926 merasa memenangkan percaturan dengan kelompok Idham Chalid, sehingga tuntutan mereka terhadap NU pun diharapkan untuk

ditanggapi positif. Tercatat dalam deretan tokoh ini antara lain Mahbub Junaidi, Syah Manaf, yang didukung pula oleh KH As'ad Syamsul Arifin.

Tetapi Abdurrahman Wahid berupaya untuk tetap konsisten dengan gagasan-gagasan awal mereka untuk secara tegas memisahkan antara aktivitas NU sebagai organisasi sosial keagamaan dengan aktivitas warga atau tokoh-tokohnya yang hendak berpolitik. Sementara tokoh-tokoh faksi politisi NU menginginkan agar kembali ke khittah 1926 tidak perlu secara tegas-formal melepaskan aktivitas dan kiprah politiknya. Di sinilah muncul ketegangan dan konflik, dengan memanfaatkan momen perkembangan pemikiran-pemikiran Wahid yang dianggap "aneh", seperti misalnya: pribumisasi Islam,⁹ ucapan "Assalamu'alaikum" diganti dengan "selamat pagi" atau "selamat siang", atau "selamat sore",¹⁰ modernisasi Islam, posisi Wahid yang pernah menjadi dewan juri pada festival kesenian di Bandung, kehadiran Wahid pada malam puisi Yesus Kristus di Surabaya, dan sebagainya,

⁹Menurut Wahid, sebetulnya yang dimaksudkan dengan pribumisasi Islam adalah bagaimana menjadikan Islam berakar di Indonesia sesuai dengan kultur masyarakat setempat, agar masyarakat merasa memiliki atau tak merasa terasing karena mempertentangkan antara budaya dengan Islam. Misalnya, syiar Islam melalui wayang. Wawancara dengan Wahid, 11 Maret 1994.

¹⁰Padahal, menurut Nurcholis Madjid, bahwa isu itu sebenarnya berawal dari keluhan Siswono Judo-husodo pada Wahid dalam suatu gedung pertemuan. Siswono mengeluh pada Wahid karena dia tidak fasih mengucapkan *assalamu'alaikum*, sementara dalam pertemuan itu semua orang memulai pidato dengan salam itu. Lalu Wahid dengan enak berkata "ya sudah ... ganti saja dengan selamat pagi", ... (untuk pak Sis), ndak apa-apa ...". Hal itu disiarkan oleh pers seakan-akan Wahid menganjurkan penggantian *assalamu'alaikum* dengan "selamat pagi". Lihat: *Muhammadiyah dan NU*, 213.

⁸Lihat, *Mutiara Khittah NU 1926*, 11-12; juga Jones, 1985.

sehingga persoalannya menjadi sangat rumit dan menjadikan Wahid dipojokkan.

Menurut Abdurrahman Wahid, sebetulnya ketegangan dan konflik hanyalah terjadi di antara tokoh-tokoh yang tergolong sayap politisi NU saja.¹¹ Artinya di antara sesama mereka, khususnya yang berada di PPP, atau yang berkeinginan untuk mendominasi kembali PPP "berkelahi", tetapi bila terkalahkan, maka yang disorot adalah NU. Wahid lebih lanjut mengatakan:

"Kalangan sayap politisi sukar menjadikan NU depolitisasi, karena setiap konflik antar mereka di PPP dikait-kaitkan dengan NU. Akibatnya kalau menang untuk PPP, tapi kalau kalah maka NU yang kalah. Contohnya, sayap Yusuf Hasyim yang merupakan sayap politisi. Ketika bertentangan dengan kubunya Idham Chalid di PPP dan kalah, mereka kompensasi dengan melakukan penggemboan. Lalu mereka minta dukungan saya. Namun ketika saya menolak untuk konfrontatif dengan H.J. Naro, maka mereka marah pada saya. Maunya mereka adalah menghadapkan NU dengan Naro. Tetapi saya menolak, itu bukan urusan saya dan bukan urusan NU."¹²

Fenomena semacam ini menunjukkan bahwa ada keinginan untuk menjadikan NU berpolitik. Bahkan lebih dari itu ada tokoh-tokoh faksi politik mengusulkan agar NU kembali menjadi partai politik lagi, lepas dari PPP.¹³ Atau paling tidak masih banyak tokoh-tokohnya yang belum rela membiarkan NU tidak berpolitik secara formal. Apalagi sebagian tokohnya masih aktif mengurusi PPP baik di daerah maupun di pusat. Sementara banyak di antara elite NU yang duduk baik di Tanfidziah PBNU maupun

Syuriah periode 1984-1989, tampaknya menganggap posisi PPP masih kuat bagi warga NU, sementara mereka sudah dikecewakan oleh PPP. Oleh karena itu, aksi penggemboan pun mengantisipasi pengaruh PPP bagi warga NU di pedesaan, di samping lobi-lobi tingkat pusat para elite NU menghendaki agar H.J. Naro tidak lagi menjadi Ketua Umum PPP. Hal ini terlihat dengan antara lain usaha-usaha KH As'ad Syamsul Arifin yang pernah menyampaikan maksudnya kepada Mendagri Supardjo Rustam agar H.J. Naro keluar saja dari PPP.

Dinamika NU tahun 1986-1987 umumnya masih diwarnai oleh iklim politik menghadapi Pemilu 1987. Ketiga kontestan tampaknya saling berebut pengaruh. Tetapi Golkar setidaknya telah memperoleh dukungan dari sebagian elite NU khususnya mereka yang banyak kecewa terhadap PPP. Maka tak heran, misalnya, kalau sekitar 1.100 warga NU menyatakan diri masuk Golkar.¹⁴ Sementara PPP sendiri sebetulnya masih memiliki akar di basis-basis NU yang ditandai dengan adanya beberapa tokoh pesantren (Kyai) yang dicalonkan sebagai anggota DPR dari PPP. KH Syansuri Badhawi dari Pondok Pesantren Jombang, Jawa Timur, misalnya, dicalonkan oleh PPP dalam Pemilu 1987. Di lain pihak, PDI tentu berupaya pula merebut simpati dari beberapa tokoh NU, bahkan pada saat itu diberitakan mencalonkan beberapa tokoh NU,¹⁵ yang berarti masa NU diperkirakan telah menyebar ke mana-mana. Maka sehubungan dengan kenyataan itu sejumlah pengurus NU di daerah dinon-aktifkan karena dicalonkan oleh ketiga kontestan,¹⁶ di mana upaya terakhir

¹¹Wawancara dengan Abdurrahman Wahid, 11 Maret 1994.

¹²Ibid.

¹³Bruinessen, *The NU in the 1980s*, Dokumentasi LAKPESDAM, tidak dipublikasikan, 23.

¹⁴*Pelita*, 24 Juli 1986.

¹⁵*Merdeka*, 25 Oktober 1986.

¹⁶*Merdeka*, 27 Februari 1987.

ini dalam rangka merealisasikan kesepakatan Mukhtar Situbondo atau untuk memurnikan pelaksanaan khittah 1926.

Sementara reaksi beberapa tokoh NU terhadap upaya-upaya ketiga kontestan, jauh-jauh hari sebelum Pemilu, cukup diplomatis. Salah seorang Rois PBNU, KH Nadjib Abdul Wahab, memberi komentar: penyaluran aspirasi NU dalam Pemilu 1987, tergantung dari kekuatan sosial politik mana yang bisa banyak menyerap program NU dan menampilkan figur NU dalam pencalonan di lembaga legislatif.¹⁷ Pernyataan ini sebenarnya mengandung unsur "keinginan" politis para tokoh NU untuk tampil sebagai wakil NU di lembaga legislatif, melalui salah satu kontestan yang bisa mengakomodasi aspirasi NU, tetapi sekaligus pula membuka peluang konflik antara sesama tokoh karena bagaimana pun pada saat para tokoh itu memperebutkan suara, maka pada saat itulah mereka berebut pengaruh pada basis-basis NU, dan tidak mustahil yang menonjol pada akhirnya adalah kepentingan politik tokoh itu sendiri.

Kecenderungan sikap politik tokoh-tokoh NU seperti diuraikan di atas akan terus berlangsung. Hal ini ada keterkaitan erat dengan sejarah perjalanan NU yang hingga saat itu masih banyak tokoh-tokohnya sukar melepaskan diri dari kiprah politik praktis, yang juga sukar memisahkan tindakannya sebagai pribadi dengan NU. Berkaitan dengan itu KH Ali Yafie mengatakan:

"Banyak tokoh-tokoh NU yang sudah asyik dengan politik, sudah menikmati politik, sudah bermental politik. Sehingga pada waktu banting stir setelah Situbondo, yang menjadi masalah adalah soal mengubah mental tokoh-tokoh NU yang mendominasi perjalanan NU, di mana dengan NU mereka sudah

menikmati kebahagiaan. Akibatnya program-program Situbondo, sampai juga diprogramkannya lagi di Krapyak, Yogyakarta (1989) kenyataan belum juga bisa mulus dikembangkan. Mental-mental politik sudah mengendap dalam diri tokoh-tokoh NU ... Buktinya saat menghadapi Mukhtar PPP 1994 ini, muncul lagi keinginan berpolitik lewat PPP."¹⁸

Makanya konflik antara tokoh-tokoh yang termasuk faksi politisi (Mahbub Junaidi, KH Yusuf Hasyim, Syah Manaf, dan sederetan tokoh lain) dengan tokoh-tokoh muda intelektual NU (faksi cendekia) di bawah Abdurrahman Wahid tahun 1986 yang berpunca pada Munas Alim Ulama di Cilacap tahun 1987, merupakan ekspresi dari tuntutan kaum politisi untuk menggiring Wahid agar membawa NU kembali berpolitik, sementara Wahid sendiri tetap konsisten dengan gagasan-gagasan awalnya, konsepsi khittah 1926, bahwa NU tak perlu berpolitik. Ini artinya Wahid konsisten dengan kehendak Mukhtar Situbondo, sedangkan tokoh-tokoh yang berhadapan dengannya menafsirkan makna khittah secara berbeda.

Perjuangan Demokratisasi NU Era Kepemimpinan Wahid

Generasi Ketiga Versus Kyai-Kyai

Sebagian tindakan dan pemikiran Abdurrahman Wahid seperti sudah diuraikan di muka, dianggap aneh-aneh dan menimbulkan kemarahan para tokoh NU. Para tokoh NU sayap politik memanfaatkan situasi itu untuk terus menggoyang Wahid dari kursi kepemimpinannya, dengan mencoba mencari dukungan para kyai NU (pesantren) sehingga sebagian kyai terpengaruh dan mendukung usaha-usaha mendongkel Wahid.

¹⁷*Merdeka*, 3 Januari 1986.

¹⁸Wawancara dengan KH Ali Yafie, 17 April 1994.

KH As'ad Syamsul Arifin adalah salah satu sesepuh NU yang mendukung upaya-upaya pendongkelan itu. Setelah tak berhasil dibahas dalam acara Munas Alim Ulama di Cilacap tahun 1987 dan Wahid terpilih kembali sebagai Ketua Umum Tanfidziah PBNU untuk kedua kalinya melalui Mukhtar ke-28 di Krapyak tahun 1989, Kyai As'ad menyatakan pengunduran dirinya sebagai penasehat (*Mustasyar Aam*) PBNU. Ini dapat dikatakan sebagai puncak kemarahan Kyai As'ad terhadap Wahid dan para pendukungnya. Alasan yang dikemukakan oleh Kyai As'ad adalah bahwa ia tak bisa bertanggungjawab dihadapan Allah SWT atas kepemimpinan Wahid. Sikap Kyai As'ad ini menimbulkan tanda tanya, sebegitu jauhkah pola pikir dan tindakan Wahid menyimpang dari ketentuan-ketentuan pokok NU sehingga dia Kyai As'ad mengundurkan diri dengan alasan tersebut? Padahal: (1) pada saat naiknya Wahid sebagai Ketua PBNU melalui Mukhtar Situbondo tahun 1984, KH As'ad berada di belakangnya, di mana ia menjadi tokoh tunggal atau formatur (*Ahlul Hali Wal Aqdi*) yang dipercayakan menentukan Ketua Tanfidziah dan penyusunan kepengurusan dengan dibantu oleh KH Achmad Siddiq; dan (2) sebelum terangkat pun Wahid sudah dikenalnya sebagai budayawan, cendekiawan, serta sederetan predikat dan jabatan di mana pemikiran-pemikirannya pun sering digulirkan baik di media massa maupun di forum-forum terbatas seperti diskusi dan seminar.

Tetapi ada yang tersinggung dengan pola pikir dan tindakan Wahid, karena adanya reaksi para ulama sewaktu mereka membaca dan mendengar berita dan ulasan tentang Wahid, malahan ada yang sudah sampai menuduhnya, misalnya: menyimpang dari mazhab yang dianut oleh NU, berpikiran ala

Mu'tazilah dan Syi'ah, berpikiran sosialis, agen zionis dan sederetan tuduhan lainnya. Perkembangan seperti ini mengakibatkan Wahid harus menghadapi gugatan para kyai. Untuk meluruskan hal itu dilakukan pertemuan di Pesantren Darul at-Tauhid, Arjowinangun, Cirebon, Jawa Barat, tanggal 8-9 Maret 1989, pertemuan mana difasilitasi oleh Robithatul Ma'ahidil Islamiyah (Ikatan Pesantren NU).¹⁹

Namun sebelum pertemuan itu, sehubungan dengan konflik yang disebabkan pernyataannya tentang ucapan *assalamu'alaikum* boleh diganti dengan istilah Indonesia seperti sudah dijelaskan di atas, Wahid sudah mengajukan permohonan maaf kepada Rois Aam, KH Ali Makhshum. Konflik itu secara organisatoris dianggap habis.²⁰ Sikap Wahid sendiri dalam menghadapi dua hari pertemuan (Maret 1989) dengan para kyai tetap bertanggungjawab, dan menjelaskan semua maksud ungkapan dan tindakannya termasuk menjelaskan kembali *assalamu'alaikum*,²¹ dan setelah itu persoalan dianggap tuntas, paling tidak alasan-alasan yang dikemukakan Wahid cukup kuat untuk sebuah argumentasi rasional.

Dari sisi ini, bila saja penjelasan-penjelasan Wahid itu tidak memuaskan dan/atau para kyai masih menyimpan kejengkelan terhadap Wahid, maka akan menjadi ganjalan untuk perebutan kursi Ketua Umum Tanfidziah PBNU periode kedua yang diselenggarakan di Krapyak, Yogyakarta, pada bu-

¹⁹Hamzah, et al., *Sebuah Dialog Mencari Kejelasan, Gus Dur Diadili Kiai-kiai* (Surabaya: Penerbit Jawa Pos, 1989), bagian Kata Pengantar, 6.

²⁰Wawancara dengan KH Ali Yafie, 17 April 1994.

²¹Mengenai rangkuman hasil pertemuan itu antara lain dapat dibaca dalam Hamzah, "Sebuah Dialog ...", khususnya 17-35.

lan Desember 1989, bahkan ia terpilih secara aklamasi.²² Yang menentukan dalam Mukhtar adalah Mukhtarin atau peserta yang berasal dari berbagai cabang, Sistem pemilihannya berbeda dengan Sistem Mukhtar NU di Situbondo.²³ Ini mengindikasikan paling tidak dua faktor: *pertama*, setelah menjelaskan seluruh pikiran dan tindakannya yang dianggap aneh dan menyimpang, para kyai baru bisa memahami maksud dan tujuan serta alasan-alasan Wahid. Hal ini menunjukkan pula bahwa kemungkinan kesalah-pahaman tersebut disebabkan kurangnya intensitas hubungan komunikasi langsung antara Wahid dengan para kyai untuk menjelaskan posisi, tindakan dan pemikirannya. Paling tidak, bahwa sikap lunak dan menerima dari para kyai didasarkan oleh anggapan-anggapan bahwa tindak-tanduk Wahid masih lebih banyak baiknya ketimbang jeleknya, sehingga kelakuannya yang dianggap aneh-aneh dapat dimaafkan dengan harapan dapat berubah atau dapat diperbaiki. Apalagi Wahid merupakan cucu dari pendiri NU, KH Hasyim Asyhari, dan anak tokoh NU dan mantan Menteri Agama, KH Wahid Hasyim, dan/atau masih merupakan sumbu dari keluarga besar NU di Pulau Jawa, sehingga ada keyakinan bahwa perilakunya itu tidak akan merusak lebih jauh tatanan NU.

²²Walaupun begitu, Wahid sempat menyatakan kekecewaan dan kemarahannya akibat permainan dari kelompok Mahbub Junaedi yang mengajukan KH Jusuf Hasyim, paman Wahid sendiri, sebagai rivalnya saat itu. Lihat, *Suara Karya*, 30 November 1989.

²³Kalau Mukhtar Situbondo menerapkan sistem formatur tunggal dengan mempercayakan pada KH As'ad Syamsul Arifin, maka Mukhtar Krapyak lain. Yang dipilih langsung oleh Mukhtarin ada tiga orang, yakni: Rois Aam, Wakil Rois Aam, dan Ketua Umum Tanfidziah. Wawancara dengan KH Ali Yafie, 17 April 1994.

Kedua, bahwa yang selalu mempersoalkan Wahid dari jabatannya di PBNU adalah tokoh-tokoh NU sayap politisi, yang tidak berpengaruh dalam proses pengambilan keputusan di NU.²⁴ Menjelang dan pada saat berlangsung Munas Alim Ulama di Cilacap tahun 1987, misalnya, santer pembicaraan tentang "khittah plus" bagi NU di mana walaupun disadari bahwa NU telah kembali ke khittah 1926, namun dianggap tak perlu melepaskan kiprah politik praktisnya secara formal. Kelompok ini yang berupaya menggeser posisi Wahid dari Ketua PBNU sejak saat itu, dan terus berupaya pada Mukhtar Krapyak tahun 1989. Memang pada kedua peristiwa tersebut posisi Wahid digambarkan di ujung tanduk, namun berkaitan dengan berbagai sikap dan pemikirannya yang sebetulnya sudah dijelaskan itu, ia lagi-lagi "minta maaf", gaya yang sama dengan yang dilakukan oleh KH Idham Chalid dalam Mukhtar Semarang 1979, seperti digambarkan oleh Nakamura dan Mahrus.

Perjuangan sayap politik NU ini, secara teoretik, merupakan perjuangan status, yang sekaligus berdimensi politik-kekuasaan dan ekonomi. Sebab bila melihat: (1) kehendak untuk menggunakan NU dalam berkonfrontasi dengan H.J. Naro di PPP, yang tidak diakomodasi oleh Wahid sehingga menimbulkan kejengkelan dan kemarahan dari beberapa tokohnya;²⁵ dan (2) adanya gagasan "khittah plus" bagi NU, jelas-jelas ingin memanfaatkan NU sebagai wadah (dengan legitimasi formal Ketua Tanfidziah dan Syuriah PBNU) melakukan manuver-manuver politik di lembaga legislatif, misalnya.

²⁴Wawancara dengan Wahid, 11 Maret 1994.

²⁵Wawancara dengan Wahid, 11 Maret 1994, lihat kutipan sebelumnya.

Wahid selamat dari ujung tanduk. Ia memimpin kembali PBNU periode 1989-1994 dengan berbagai harapan padanya untuk menjalankan NU mewujudkan konsep kembali ke khittah 1926, diharapkan pula agar ia memperbaiki pola pikir dan tindakannya. Bahkan ia semakin kuat posisinya, yakni sebagai Ketua Umum Tanfidziah PBNU, suatu status yang akan memperkuat perannya di NU, sebab pada periode pertama terpilih jabatan yang didudukinya hanya sebagai Ketua Tanfidziah PBNU, bukan Ketua Umum.²⁶

Tetapi pada periode ini pula Wahid kembali membuat pusing sebagian tokoh NU, sebagian umat Islam atau -- paling tidak -- tokoh-tokoh Islam di luar komunitas NU dan juga pemerintah. Tindakannya yang pertama adalah berupa keterlibatannya di Kelompok Kerja (Pokja) Forum Demokrasi (Fordem), sebagai koordinator. Kedua, rekomendasinya pada salah satu Yayasan Islam di Jawa Timur (yang ternyata yayasan itu milik Sekjen PBNU, Gafar Rahman) untuk menerima bantuan dari YDBKS, sebuah Yayasan di Jakarta yang menyelenggarakan

²⁶Menurut Ali Yafie, status sebagai ketua sangat berbeda maknanya dengan ketua umum. Sebab ketua lebih berperan sebagai pelaksana dari keputusan-keputusan Syuriah, dan ini dilakukan dalam rangka mengembalikan peran utama Syuriah yang telah digeser oleh Tanfidziah selama NU berkiprah di dunia politik. Dan di sini pulalah salah satu inti dari penataan organisasi secara tuntas sebagaimana dikonsepsikan dalam khittah 1926. Dengan demikian, perubahan status dari ketua menjadi ketua umum, mengingatkan kita pada peran pengambilan keputusan Tanfidziah yang sama dengan pada saat NU menjadi dan atau berkiprah di kancah politik praktis-formal. Namun alasan pandangan seperti ini agaknya ditampik oleh Matori Abdul Jalil, dan menyatakan bahwa soal peran ketua atau ketua umum itu sama saja, karena ini menyangkut manajemen organisasi semata. Pandangan terakhir tidak disertai argumentasi yang meyakinkan.

SDSB (selanjutnya disebut kasus SDSB).²⁷ Ketiga, masalah penolakan Gus Dur untuk bergabung dalam ICMI (selanjutnya: masalah ICMI); dan keempat, masalah Rapat Akbar yang dilangsungkan di Senayan pada bulan Maret tahun 1992.

Ciri kasus Fordem kurang lebih sama dengan masalah ICMI, yakni sama-sama melibatkan Abdurrahman Wahid sebagai tokoh NU yang kontroversial. Sebenarnya keterlibatan Wahid di Fordem dianggap sebagai soal pribadi, demikian pula ketidakmauan dan ketidaksetujuannya terhadap ICMI, tak ada kaitannya dengan NU, walaupun ia sendiri sebenarnya tetap berjuang demi kepentingan NU.

Kasus Fordem dan ICMI itu secara organisasi berbeda dengan kasus SDSB tahun 1991 dan penyelenggaraan rapat akbar tahun 1992, yakni terletak pada keterlibatan formal NU dalam tindakan langsung tokoh-tokohnya. Hanya saja rapat akbar tak berkonsekuensi moral, sehingga barangkali oleh karenanya tidak terlalu dipersoalkan walaupun sebagian tokoh NU tak setuju dengan tindakan itu.

Pada kasus Fordem, ciri konflik ditandai dengan perbedaan pandangan antara Abdurrahman Wahid dengan Syuriah. Menurut

²⁷Lepas dari penerimaan sumbangan ini oleh NU, sementara kalangan menganggap bahwa upaya YDBKS itu merupakan salah satu kiat dari kalangan pihak penyelenggara SDSB untuk melumpuhkan kritik sosial kalangan Islam terhadap penyelenggaraan SDSB, karena umat Islam -- apalagi NU sebagai ormas Islam konservatif -- selalu mengancam eksistensi SDSB, karena walaupun tak semua tetapi umumnya tokoh-tokoh Islam menganggap SDSB sama dengan judi dan hukumnya haram. Ini pula merupakan salah satu upaya kapitalis untuk tetap melanggengkan usahanya. Lihat: Faisal Siagian, *Kelas Menengah Digugat* (Jakarta: Penerbit Fikahati Aneska, 1993), 179.

Wahid keterlibatannya di Fordem adalah dalam rangka lebih membumikan gagasan-gagasan demokrasi yang diperjuangkannya. Pleno kedua yang dilakukan oleh PBNU di Ancol, tampaknya dijadikan wahana untuk memahami posisi Wahid sebagai Ketua PBNU di Fordem, dan sekaligus untuk memperlakukan pada pengurus PBNU sehingga (mungkin) memperoleh dukungan dari NU tentang posisinya itu. Fordem nantinya (akan) dianggap kuat karena di belakangnya ada NU sebagai kekuatan besar. Sementara Lembaga Syuriah sendiri menolaknya, Wahid memperoleh kritik tajam, malahan pamannya sendiri menuduh sikap Wahid sebagai mencemarkan NU dari limbah Fordem, dan tetap menganggap bahwa keterlibatan Wahid di Fordem merupakan urusan pribadi. Karena Fordem sama sekali tak ada kaitannya terhadap NU, NU tak boleh dikaitkan dengan Fordem.

Alasan penolakan itu agaknya bersifat konservatif dan sekaligus merupakan refleksi dari kekuatiran tokoh-tokoh NU terhadap langkah NU di bawah Wahid yang cenderung kembali berhadapan dengan kekuasaan, sehingga dianggap akan merugikan NU. Dikatakan NU rugi karena dua hal: (1) memberi citra jelek pada NU karena Fordem didominasi oleh non-Muslim; dan (2) langkahnya selalu konfrontatif dengan pemerintah.²⁸

Pendapat ini berbeda dengan argumentasi yang diberikan Wahid dan Matori Abdul Jalil. Wahid agaknya melihat konflik yang terjadi lebih disebabkan oleh karena perjuangan demokrasi dalam arti bahwa sesungguhnya NU belum mau menerima pemikiran dan tindakan demokrasi, yang berkait-

an pula dengan soal pemahaman tokoh-tokoh NU tentang makna substansial dari demokrasi.

"Orang-orang NU tak tahu soal demokrasi, walaupun NU demokratis. Yang diketahui adalah demokrasi dalam pemilihan pengurus di mana secara nasional tak pernah pusat mendikte wilayah-wilayah atau cabang-cabang pada waktu pemilihan pengurus. Bahkan wilayah-wilayah atau cabang-cabang itulah yang menentukan. Tetapi hingga saat ini masih banyak orang-orang NU yang belum mengakomodasikan seperti toleransi yang tinggi atas perbedaan pendapat, dan sebagainya. Dengan kata lain mereka melaksanakan demokrasi, tapi budaya demokrasi itu mereka tak tahu dan tak melaksanakannya."²⁹

Dari segi politik sebetulnya pemikiran Abdurrahman Wahid searah dengan kebijakan politik Pemerintah Orde Baru yang tidak menghendaki atau ingin mengikis habis adanya ideologi aliran. Sebab kehadiran ICMI³⁰ misalnya, banyak yang melihatnya sebagai organisasi yang cenderung sektarian dan primordial, yang dapat mengganggu kesatuan dan persatuan bangsa, sehingga oleh karenanya ia pun merasa perlu bergabung dalam Fordem.³¹

²⁹Wawancara dengan Abdurrahman Wahid, 11 Maret 1994, juga senada dengan Matori Abdul Jalil.

³⁰Berdirinya ICMI tahun 1990 di Malang yang diprakarsai oleh kalangan cendekiawan Muslim dari berbagai latar belakang tampak tak disambut baik oleh kalangan militer. Meskipun alasannya tak jelas, namun diperkirakan karena tiga hal: (1) organisasi kemasyarakatan ini lebih merupakan wadah kalangan sipil yang bisa memainkan peran-peran politik yang tak mustahil mengancam eksistensi dominasi militer di birokrasi; (2) alasan primordial yang sektarian; dan (3) keterkaitan antara pertama dan kedua. Namun bila kita melihat latar belakang berdirinya ICMI di awal Mei 1994 yang berupaya menyahuti himbauan seorang pejabat teras militer, tampaknya isu sektarian itu bisa diterima menjadi sesuatu yang mengkhawatirkan, sebagaimana pula dikuatirkan oleh Abdurrahman Wahid.

³¹*Pelita*, 4 April 1991.

²⁸Wawancara dengan KH Ali Yafie, yang juga senada dengan alasan-alasan yang dikemukakan oleh Slamet Efendi Yusuf.

Berbeda dengan kasus Fordem yang keberadaan pelakunya tidak secara tegas mengatasnamakan NU, kasus SDSB secara tegas mengatasnamakan PBNU, karena rekomendasi ditandatangani langsung oleh Ketua Umum Tanfidziah PBNU dan Sekjennya. Walaupun tak semua orang tokoh Islam mengharamkan SDSB, seperti halnya Prof. Ibrahim Hasan, namun sikap NU dalam hal ini secara tegas mengatakan bahwa SDSB itu haram hukumnya. Abdurrahman Wahid sendiri menganggap hal itu sebagai persoalan moral dari Sekjen PBNU (yang mengajukan surat itu) -- yang sepertinya melemparkan tanggung jawab atau kesalahan itu pada Gafar Rahman sebagai Sekjen PBNU. Ada dua anggapan tentang hal ini, yakni pertama, alasan yang dikemukakan Wahid itu dapat diterima karena ia hanya disodorkan surat, dan sebagai manusia biasa dia memiliki kekurangan tak mampu memeriksa secara seksama surat-surat yang ditandatanganinya. Kedua, menolak anggapan pertama lalu meletakkan pada tatanan manajemen organisasi yang harus ada fungsi kontrol berdasarkan aturan-aturan tertentu.

KH Ali Yafie yang pada saat kasus SDSB ini menjabat sebagai Pelaksana Rois Aam, termasuk yang berpegang pada anggapan kedua dan menganggap Wahid telah melakukan tiga kesalahan prinsipil. *Pertama*, kesalahan secara administrasi. Menurut aturan yang ada, setiap surat prinsip (dan kasus SDSB dianggap sebagai masalah prinsip) harus ditandatangani oleh tiga orang, satu di antaranya harus ada unsur Syuriah. Surat rekomendasi yang dikeluarkan itu hanya ditandatangani dua, dan tak ada unsur Syuriah. *Kedua*, kesalahan secara organisatoris. Setiap langkah atau kegiatan yang dianggap penting, harus dimusyawarahkan terlebih dahulu. Sedangkan waktu itu tak pernah ada

musyawarah, dan yang tahu hanya Abdurrahman Wahid dan Gafar Rahman. *Ketiga*, menyalahi prinsip agama, karena kesepakatan (*ijma'*) ulama NU mengharamkan SDSB.³² Penyelesaian kasus ini dianggap cukup rumit, paling tidak di antara anggota Syuriah sendiri tak ada kesamaan pandangan. Walaupun hal ini dianggap hanya sebagai kecelakaan Wahid yang mengabaikan peran Syuriah,³³ namun menurut KH Ali Yafie, persoalannya harus diselesaikan secara formal, karena memang sangat mencemarkan nama NU di mata khalayak umum. Oleh karena itu pula KH Ali Yafie tak setuju dengan penyelesaian secara non-formal seperti yang diusulkan oleh sebagian anggota Syuriah. "Ini harus diselesaikan secara formal organisatoris, dan semua pihak yang terlibat di dalamnya harus dibebas-tugaskan".³⁴ Makanya diadakanlah pertemuan di kediaman KH Yusuf Hasyim di Jakarta, dan hasilnya adalah hanya membebas-tugaskan Gafar Rahman dari jabatannya sebagai Sekjen. Di sinilah pula sumber kekecewaan KH Ali Yafie dari jabatan sebagai pelaksana Rois Aam, di mana surat pengunduran dirinya disampaikan secara resmi melalui Munas Alim Ulama di Lampung tahun 1992.

Masalah utama yang tak bisa diklarifikasi oleh KH Ali Yafie sendiri adalah kenapa yang dipecat hanya Gafar Rahman, tidak sekaligus Abdurrahman Wahid? Menurut sebagian tokoh NU, hal itu karena Gafar Rahman mengakui kesalahannya sendiri, yang berarti penyelesaian secara formal berangkat atau menyetujui anggapan pertama. Dari aspek nilai-nilai organisatoris, sebetul-

³²Wawancara dengan KH Ali Yafie, 17 April 1994.

³³Wawancara dengan Slamet Efendi Yusuf, April 1994.

³⁴Wawancara dengan KH Ali Yafie, 17 April 1994.

nya penyelesaian itu merefleksikan dua hal yang saling terkait: *pertama*, sikap kompromi dalam penyelesaian masalahnya memberi kemungkinan melemahnya nilai-nilai normatif yang ada di NU, dan *kedua*, pihak Syuriah sendiri yang kurang konsisten terhadap penerapan norma yang ada, yang mungkin disebabkan oleh adanya perbedaan penafsiran dalam suatu masalah.

Jelas tergambar bahwa berbagai ketegangan dan konflik dalam NU sebagaimana diuraikan di atas, faktor Abdurrahman Wahid (yang tentu saja dengan kelompok pemikirannya) menjadi pemicu yang tak dapat diabaikan. Pemikiran dan tindakannya acapkali telah melewati batas-batas normatif NU. Memang hal ini wajar saja, karena dianggap membingungkan umat,³⁵ yang oleh karena pemikiran-pemikiran dan tindakannya Wahid yang progresif, kritis, "radikal", ada yang menyebutnya bahwa ia tak pantas jadi organisator atau pemimpin, karena ia tipe seorang pemikir bebas.³⁶

Tetapi walaupun itu ada benarnya, namun tak bisa langsung diterima. Sebab faktor Syuriah dengan tatanan normatif yang sudah mapan yang dianutnya justru bisa merupakan penyebab dominan. Paling tidak ada tarik menarik di antara keduanya. Hasil pertemuan mengklarifikasi pemikiran dan tindakan Abdurrahman Wahid di Cirebon tahun 1989 yang berakhir dengan adanya pemahaman dari para kyai yang sebelumnya menggugat, dapat dijadikan salah satu contoh. Persoalannya, di tengah kreativitas berpikir, menafsirkan tindakan Wahid dengan menggunakan secara bersamaan pendekatan

normatif dan filosofis³⁷ dalam melaksanakan tugas-tugas organisasi, para tokoh NU tetap cenderung pada pendekatan normatif sehingga watak aslinya yang bersifat defensif-reaktif selalu muncul mendinamiskan perjalanan NU.

Perjuangan Wahid Melalui Kemajemukan Diri

Walaupun Abdurrahman Wahid sendiri berprinsip bahwa perjuangannya di luar NU tak perlu dipisahkan dengan upaya membeaskan NU, namun banyak tokoh-tokoh NU menuntutnya untuk memisahkan hal itu secara tegas, karena peran-peran yang dimainkan ada yang dianggap tak pantas diemban oleh seorang pemimpin NU. Padahal selain sebagai Ketua Tanfidziah PBNU, Abdurrahman Wahid juga memegang paling sedikit 16 jabatan di berbagai tempat,³⁸ belum termasuk kapasitas ia sebagai intelektual, budayawan, dan pengamat sosial politik, yang acapkali (dan sukar dibuatkan garis batasannya dengan tembok-tembok normatif jabatan yang diembannya) mengekspresikan pemikiran, gagasan, dan atau hasil pengamatannya dengan bebas.

Ini mengandung paling tidak dua arti penting: (1) bahwa status-status yang diemban oleh Wahid diabaikan keberadaannya, dan segala pemikiran dan tindakan Wahid harus tetap disesuaikan dengan kehendak

³⁵Laode Ida, "Konflik Pemikiran Elit Islam, Buyarkan Umat," *Pelita*, 21 Februari 1992.

³⁶Wawancara dengan Slamet Efendi Yusuf, April 1994.

³⁷Ciri dari pemikiran filosofis Wahid tampaknya harus ditelusuri dari pemikiran-pemikiran filosof Islam, antara lain Al Afghani. Bacaan yang mudah dicerna untuk memahami ini antara lain dapat ditelaah artikel Muhsin Mahdi, "Filsafat Islam dalam Pemikiran Islam Kontemporer," dalam *Al-Hikmah*, Jurnal Studi-studi Islam, no. 11, Oktober-Desember 1993.

³⁸Hamzah, *Sebuah Dialog*, 26.

tokoh-tokoh dan masa NU; dan (2) kalangan tokoh-tokoh NU yang menyorot pemikiran dan tindakan Wahid agaknya menempatkan Wahid hanya sebagai "Ketua Tanfidziah PBNU" yang menjadi *reference group*-nya, yang pada saat bersamaan berarti menolak status-status yang lain. Itu sukar dilakukan, karena Wahid memiliki "dirinya sendiri" dengan berbagai status dan predikat yang membuatnya bukan saja milik NU tetapi milik masyarakat umum yang membutuhkannya.

Sorotan terhadap perannya menjadi Dewan Juri festival kesenian di Bandung, misalnya, itu karena posisi statusnya sebagai Ketua Dewan Kesenian Jakarta (DKJ), di mana hal semacam itu sudah sering dilakukan sebelum ia menjabat sebagai Ketua Tanfidziah PBNU. Juga kehadirannya membuka Malam Puisi Yesus Kristus di Surabaya tahun 1988, agaknya mesti dipahami lebih jauh dalam kapasitasnya yang lain sebagai publik figur yang *concern* pada permasalahan kebudayaan nasional dan memiliki hubungan baik dengan orang-orang dan lembaga-lembaga non-Islam. Tetapi yang perlu dicatat, bahwa keberadaannya dalam berbagai status dan peran itu, selalu dipahaminya secara filosofis, sebagaimana tampak dalam penjelasannya di depan para kyai.

Kenyataan multi status itu, dari aspek sosiologis, menggambarkan adanya kemajemukan diri (*pluralism of selves*) dari Abdurrahman Wahid. Ini sebetulnya musti dipahami sebagai konsekuensi logis dari seseorang yang memiliki kapabilitas yang diakui, diterima dan dibutuhkan oleh banyak orang dalam masyarakat, bukan saja NU.

Persoalannya adalah bahwa kenyataan sosial di NU, apalagi pada tingkat massa-

bawah yang awam, belum mampu memahami status-status yang dimilikinya. Walaupun mungkin saja ia benar tapi kalau tak bisa dipahami oleh umat, tak akan berarti apa-apa. Dari sisi ini tampak dua kelemahan Abdurrahman Wahid, yakni: (1) ia lebih berorientasi pada dirinya sendiri untuk memenuhi tuntutan dari status-status yang diembannya, dan pada saat yang sama mengabaikan unsur pemahaman dari umat yang dipimpinnya,³⁹ padahal dalam organisasi tradisional seperti NU, faktor rasionalitas tak dapat diandalkan; dan (2) kelebihan itu sekaligus merupakan kelemahan, sebab pada saat bersamaan biasanya lengah mengontrol diri sendiri, mengandalkan kemampuan yang dimiliki sehingga kurang menghargai orang lain termasuk tokoh-tokoh NU yang lebih senior.⁴⁰

Konflik dengan KH As'ad Syamsul Arifin, misalnya, dapat juga dilihat sebagai akibat dari pengabaian faktor hubungan sosial apalagi dengan seorang Mustasyar Aam, seperti halnya berkonsultasi atau meminta pertimbangan dalam bertindak atau melaksanakan tugas-tugasnya sebagai Ketua Tanfidziah PBNU, sehingga Kyai As'ad sebagai Penasehat merasa dilangkahi tugasnya, apalagi ia termasuk generasi pertama atau termasuk generasi pendiri NU. Sementara Abdurrahman Wahid sendiri mungkin merasa apa yang dilakukannya tidak terlalu perlu untuk selalu dikonsultasikan dengan pihak Mustayar, apalagi berbagai kegiatan yang dilakukan Wahid bersifat insidental dalam berbagai statusnya yang plural itu. Figur Abdurrahman Wahid, dalam tuntutan tradisi kyai seperti itu, memang terasa agak menyulitkan. Karena status Abdurrahman

³⁹Wawancara dengan KH Ali Yafie, 17 April 1994.

⁴⁰Wawancara dengan Slamet Efendi Yusuf, April 1994.

Wahid tidak hanya sebagai Ketua Tanfidziah PBNU, tetapi juga memiliki status-status yang lain. Dalam kondisi seperti ini, makanya, Wahid terkadang pada hari yang sama di dua tempat yang berbeda status yang berbeda pula sehingga ia harus mememrakan dua status pula. Bahkan dalam tempat yang sama, Wahid bisa "terbagi-bagi" dalam beberapa Wahid, ya sebagai Ketua Tanfidziah PBNU, ya sebagai tokoh LSM, ya sebagai budayawan, ya sebagai intelektual, ya sebagai kritikus dan analis, ya sebagai Ketua Forum Demokrasi. Sementara itu kalangan media massa dalam mana pendapat Wahid banyak dimobilisir mengekspos Abdurrahman Wahid yang lain dan termasuk jamaah NU seringkali kebingungan mengikuti perkembangan pemikiran Wahid.

Sehubungan dengan status dan peran Wahid yang demikian banyak, maka sebutnya *bargaining position* NU di bawah Wahid semakin kuat. Secara intern NU kekuatan Wahid ditunjang oleh pendukungnya yang semakin kuat mengakar pula, mulai dari tingkat pusat sampai ke pedesaan melalui jaringan yang dibangunnya untuk mengembangkan gagasan-gagasannya. Keberadaan kelompok intelektual NU yang semakin tumbuh dan menguat secara mandiri bersamaan dengan terjadinya deferensiasi sosial dalam masyarakat karena modernisasi yang berjalan pesat.⁴¹ Kuatnya tawar menawar kelompok ini, karena: (1) mereka memiliki kemampuan manajerial, keahlian, dan profesional yang dibutuhkan dalam pembangunan massa Orde Baru; (2) sehingga jaringan mereka pada kelas menengah kota yang terjun di sektor-sektor modern; (3) se-

makin tumbuhnya golongan muda NU yang lebih rasional, yang semakin luas pengaruh pemikiran mereka termasuk pada basis tradisional NU, maupun di luar komunitas NU.

Pada saat munculnya Wahid sebagai tokoh generasi ketiga dengan berbagai kelebihan-nya menjadi Ketua Tanfidziah PBNU, tampaknya tak dibarengi dengan tatanan normatif NU yang secara tegas bisa membatasi ruang gerak mereka. Tidak ada pembatasan berapa jabatan sosial kemasyarakatan di luar NU yang bisa dipangku oleh seorang Pengurus PBNU. Yang ada secara tegas adalah hanya pelarangan terhadap perangkapan tugas di partai politik. Ini merefleksikan pula bahwa yang menjadi fokus perhatian pada saat pembuatan berbagai ketentuan tentang kepengurusan di NU dipengaruhi kuat oleh kekecewaan terhadap tokoh-tokoh NU di PPP, sehingga lalai mengantisipasi kemungkinan munculnya status-status baru yang bukan di partai politik tetapi akibatnya tak kurang merugikan daripada status di partai politik.

Ini terlihat antara lain dalam kaitannya dengan kekecewaan As'ad sehingga melakukan *mufaroqah*, tidak secara tegas menunjuk norma-norma tertentu yang dilanggar oleh Wahid dalam posisi sebagai Ketua Tanfidziah PBNU. As'ad, termasuk kelompoknya yang kontra dengan Wahid hanya seringkali mengklaim bahwa Wahid telah keluar rel, tetapi tentang butir atau point mana yang dilanggar seringkali kabur pula. Di sini, termasuk batas-batas aktivitas mana yang tidak perlu, yang memang semakin rumit ketika Wahid memainkan multi-peran dan berbagai tindakannya.

Peran-peran yang dimainkan oleh Abdurrahman Wahid, meskipun bukan di partai politik, tetapi dilihat tak kalah penting-

⁴¹Hikam, M.A., "Khittah dan Penguatan Civil Society di Indonesia: Sebuah Kajian Historis Struktural Atas NU Sejak Tahun 1984." Makalah 1984, Dokumentasi Wahid, 26.

nya dengan "berpolitik". Agaknya muncul pula kecemburuan di antara tokoh-tokoh NU khususnya sayap politik. Adanya tuntutan agar NU melakukan "khittah plus" bahkan sekalian membentuk partai tersendiri dengan berbagai alasannya, merupakan pantulan atas perilaku Wahid. Sebab ketika mereka dihadapkan dengan alasan bahwa konsekuensi kembali ke khittah 1926 berarti "melepaskan kiprah politiknya", yang secara implisit bahwa orang NU -- bila berpolitik -- tidak boleh mengatasnamakan NU, mereka menjawab: "kita dilarang berpolitik sementara Wahid sendiri bermain politik".

Kekurangmauan kalangan NU Syuriah mengakomodasi tindakan baik politisi maupun generasi ketiga NU berdampak pada semakin panjangnya usia ketegangan dan konflik. Padahal akibat dari pengaruh kalangan NU generasi ketiga bahkan ada yang sudah termasuk generasi keempat yang tergolong *a-politis* sudah demikian meluas, dengan orientasi pada pengembangan kualitas sumber daya manusia dalam menghadapi tantangan zaman termasuk pengembangan kebebasan berpikir, menginisiatifi perubahan pada tingkat NU sendiri.

Lepas dari sifat kontroversi atau berbagai pikiran dan tindakan Wahid termasuk keberadaannya di Fordem, hal itu menunjukkan bahwa ia diterima dan sekaligus diakomodasi tindakannya oleh kalangan yang beragama Islam. Kenyataan semacam ini, bila kita telusuri dalam tradisi imam Syafii, dapat ditemukan persamaannya. Dalam kaitan itu mengutip Farouq Abu Zaid, Syamsuddin Haris mengatakan bahwa Māzhab Syafii sendiri dikenal mempunyai pandangan yang fleksibel, tidak "hitam-putih", bersifat terbuka dan adaptif, sehingga ada yang menyebutnya sebagai imam

kaum moderat. Di samping itu, paham keagamaan yang dianut NU bersifat menyempurnakan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, yang menurut Syamsuddin Haris hal itu berarti bahwa paham yang dianut NU tidak menciptakan ketegangan dengan realitas lokal, tetapi justru terjadi proses dialog dengan realitas lokal, justru terjadi proses dialog di mana yang satu menjadi inspirasi yang lain, dan sebaliknya.

Ini berarti bahwa paham NU sebenarnya mengakomodasi pemikiran-pemikiran yang bukan saja dari satu agama tetapi juga dari agama yang lain, yang bila dikaitkan dengan sikap Wahid dalam kelompok demokrasiya saat ini, mungkin hendak mengkondisikan paham ini. Hanya saja para pemimpin NU tidak saling memahami sehingga yang muncul adalah sikap *suudzon* (*prejudice*) di antara mereka.⁴²

Perbedaan Pemikiran dalam Hubungan dengan Negara

Dalam kaitan hubungan NU dengan negara, dapat dilihat dalam dua hal penting, yakni: hubungan antara NU dengan Pancasila sebagai dasar negara, dan hubungan antara NU, yang diwakili oleh tokoh-tokohnya, dengan penguasa. Dalam bagian ini penulis akan melihat perkembangan pemikiran tokoh-tokoh NU dalam mendefinisikan kedua faktor tersebut secara bersama-sama.

Sebagaimana telah disinggung di bagian terdahulu bahwa sejak Munas Situbondo tahun 1983, NU secara organisatoris menyatakan penerimaannya dengan sadar akan tanggung jawab NU terhadap eksistensi ideologi negara, dan sekaligus mengantisipasi upaya

⁴²Jawa Pos, 3 Agustus 1992.

pemerintah dalam menyeragamkan ideologi dan azas, baik organisasi sosial kemasyarakatan maupun organisasi politik.

Pihak NU beranggapan bahwa Pancasila merupakan ideologi final yang mutlak dipertahankan dan diperjuangkan pelaksanaannya, karena Pancasila memuat prinsip-prinsip yang bersifat lestari, memuat ide yang baik tentang hidup bernegara. Dan tanpa Pancasila, Negara RI tidak akan pernah ada.⁴³ Dalam perjalanan NU kembali ke khittah 1926, karena sikap itu pula pada periode pertama kembali ke khittah 1926 membawa NU sebagai ormas yang akomodatif dengan pemerintah, serta mampu menjerihkan oposisi dari pemerintah. Dengan cara seperti ini pula, ditambah dengan terjalinnya hubungan baik antara tokoh-tokoh NU (khususnya yang tidak berkiprah di PPP) dengan pemerintah, maka pada periode pertama kepemimpinan Wahid tak ada ketegangan dan konflik berarti dengan pemerintah. Justru isu pribumisasi Islam, dianggap sebagai isu nasionalisme Islam yang mendukung gagasan integralistik pemerintah Orde Baru, meskipun pada tingkat intern NU melahirkan ketegangan tersendiri atas pemikiran itu.

Ketegangan dan konflik internal NU pada periode pertama kepengurusan PBNU setelah kembali ke khittah 1926 lebih diwarnai oleh tarik menariknya kepentingan tokoh-tokoh NU dengan berbagai penafsirannya terhadap khittah. Tetapi memasuki periode kedua, ketegangan dan konflik mulai memiliki ciri yang berbeda, yakni: hubungan antara Wahid sebagai Ketua PBNU dengan penguasa tidak lagi intim. Ada dua aktivitas

yang diprakarsai oleh Wahid yang merefleksikan ketidakharmonisan hubungan itu, yakni kasus Fordem dan Rapat Akbar. Pada kasus Fordem, meskipun Wahid diklaim oleh tokoh-tokoh NU tidak mewakili NU namun kesan yang terbangun di masyarakat dan juga pada sementara birokrat sukar melepaskan individu dengan organisasi yang dipimpinnya. Sedangkan pada kasus Rapat Akbar, NU benar-benar secara formal menyelenggarakannya.

Kedua kasus itu membangun kesan seolah-olah NU sudah berhadapan dengan negara. Kesan ini terbangun lebih karena dua faktor, *pertama*, faktor internal, di mana Wahid diidentifikasi sebagai representasi NU. Pola pikir dan tindakan Wahid dianggap merepresentasikan NU, dan NU adalah Wahid. *Kedua*, kesan terhadap negara sebagai suatu kekuatan tunggal yang memainkan peran dalam proses-proses politik, ekonomi dan sosial dalam masyarakat. Hampir semua ahli sependapat bahwa negara Indonesia era Orde Baru telah tumbuh sebagai otoritas yang otonom dan kurang lebih berada dalam posisi "mengatasi" dan "mengawasi" masyarakat sebagai hasil dari upaya Orde Baru dalam merealisasikan konsep negara kuat (*strong state*),⁴⁴ yang berakibat pada termarginalisasinya peran masyarakat pada umumnya dan menurunnya tingkat kemandirian organisasi;⁴⁵ sehingga bila NU berhadapan dengan penguasa maka dianggap mengancam eksistensi NU sendiri.

Oleh karena itu, pemikiran dan tindakan Wahid yang bersentuhan dengan hubungan NU dengan negara tersebut, mendapat reaksi keras baik dari dalam maupun dari luar atau tepatnya sebagian birokrat. Pada ting-

⁴³Rameg, "Pemahaman Abdurrahman Wahid Tentang Pancasila dan Penerapannya dalam Era Pasca Azas Tunggal." Makalah, Dokumenasi PBNU, 1994, 1.

⁴⁴Hikam, "Khittah dan Penguatan ...", 15.

⁴⁵Ibid., 19.

kat internal NU, Wahid ditentang oleh tokoh-tokoh baik di jajaran Syuriah, aktivis-aktivis NU di daerah, maupun sebagian dari mereka yang pada saat merancang konsep kembali ke khittah (generasi ketiga, intelektual) termasuk kelompoknya. Ketiga unsur dalam NU yang menentangnya itu, memiliki karakteristik pandangan dan sikap yang sama, yakni bahwa sikap Wahid merugikan NU sebagai *jamiyah* yang tak lagi berpolitik dan menjalin hubungan harmonis dengan pemerintah. "Dan sudah mulai merasakan adanya kesulitan dalam beberapa urusan NU di daerah sehingga dikuatirkan akan mempengaruhi pelaksanaan kegiatan".⁴⁶ Kalangan ini melihat bahwa posisi pimpinan NU dalam menyikapi penguasa berkorelasi positif dengan lancar tidaknya arus program yang (akan) dilaksanakan oleh NU di lapangan.

Berkaitan dengan kekuatiran tokoh-tokoh NU yang menentang Wahid tersebut, secara eksternal dengan pihak penguasa, bisa berarti sama saja dengan merusak hubungan yang sudah dipupuk selama ini. Penyelenggaraan rapat akbar menjelang Pemilu tahun 1992, disusul dengan pengiriman surat/nota Wahid kepada Presiden Soeharto, dianggap merupakan cacat tersendiri. Padahal kekuatiran pemerintah terhadap pemikiran dan tindakan (termasuk mobilisasi massa NU) sebetulnya menunjukkan pengakuannya terhadap NU sebagai organisasi massa yang memiliki potensi besar, baik dari segi pemikiran (dengan munculnya intelektual generasinya Wahid) maupun dari segi basis massa di tingkat bawah.

Lepas dari kontroversi itu, bila kita memetakan tokoh-tokoh yang mengalami ketegangan itu dalam kaitan hubungan antara

negara (*state*) dan masyarakat (*society*), maka ditemukan karakteristiknya sebagai berikut:

Pertama, tokoh-tokoh yang menentang Wahid dengan alasan-alasan seperti antara lain dikemukakan di atas, telah terbawa oleh arus konsep "negara kuat" (*strong state*) yang diterapkan oleh pemerintah Orde Baru. NU sebagai organisasi sosial keagamaan tak bisa dihadapkan atau mengambil posisi berhadapan dengan negara, karena hal ini hanya akan menjadikan NU mati dengan sendirinya. Alasan yang bersifat ekonomis, terangkat dari suatu realita obyektif bahwa NU (berikut warganya), sangat lemah dari sisi ini. Ini karena warga NU yang marginal, bersandar pada basis ekonomi petani di pedesaan atau pedagang kecil pribumi di perkotaan, sementara kelas menengah⁴⁷ NU yang mulai bermunculan menginginkan akses yang lebih banyak untuk memperbaiki baik posisi ekonomi maupun politik.

Peluang-peluang yang berdimensi ekonomi dan politis ini bisa diperoleh apabila berkolaborasi harmonis dengan pihak penguasa. Akibatnya secara diam-diam atau terang-terangan, para tokoh yang berpandangan seperti ini bersikap kompromi dengan penguasa, dan pada saat bersamaan menentang pemikiran dan tindakan Wahid, yang sepertinya identitas ke-NU-an larut dalam konsep negara kuat. Berkaitan dengan peluang-peluang yang berdimensi ekonomi ini, Brunessen, mencatat bahwa era kembali ke khittah 1926 telah membawa keberuntungan kelas menengah NU karena dengan terbukanya akses berhubungan ke birokrasi sehingga bisa memperoleh peluang-peluang ekonomi untuk pengembangan usaha mere-

⁴⁶Wawancara dengan Slamet Efendi Yusuf.

⁴⁷Yang dimaksud dengan kelas menengah adalah kalangan terpelajar generasi muda NU dan kalangan pengusaha dari keluarga NU.

ka⁴⁸ demikian juga beberapa tokoh lain bisa memperoleh peluang politis di lembaga-lembaga legislatif.

Mudah dipahami, dari aspek kepentingan politik para politisi NU terutama yang berkiprah di Golkar, di tengah identifikasi Wahid sebagai NU sementara pemikiran dan tindakannya berhadapan dengan penguasa, maka bisa menghambat akses para tokoh tersebut untuk membangun hubungan harmonis dengan penguasa ke arah perolehan peluang-peluang politik. Sementara ketika berhadapan dengan Wahid yang masih berpengaruh pada tingkat pengambilan keputusan administratifnya di PBNU, bila ketegangan dan konflik itu berkepanjangan, bisa berarti memperkecil ruang manuver pada tokoh tersebut di NU.

Kedua, Wahid dengan orang-orang NU yang berada dibelakangnya, tergolong dalam kelompok yang berusaha mempengaruhi arus pemikiran penguasa dengan menggunakan kekuatan pikir dan basis massa dari bawah. Ada kesadaran bahwa kalau NU terus membiarkan dirinya terperangkap di dalam struktur politik formal yang secara ketat dikendalikan oleh pemerintah, ia akan terus digiring untuk melaksanakan penyelesaian dengan keinginan penguasa.

Penggunaan Pancasila sebagai bahasa kekuasaan yang sepertinya secara sah tanpa cacat dianggap hanya merupakan milik penguasa, sebenarnya keliru adanya, karena masyarakat dan khususnya NU bisa pula mengambil alih bahasa politik itu dalam upaya mendukung gagasan-gagasannya, bahkan ia secara terbuka berbicara tentang "ancaman terhadap Pancasila",⁴⁹ apalagi

sejak berdirinya negara RI, NU berkontribusi dalam merumuskan dasar negara tersebut. Makanya Rapat Akbar seperti yang digelar di Senayan tahun 1992, merupakan ekspresi dari upaya pengambilalihan bahasa kekuasaan "NU Mendukung Pancasila".

Dalam melihat negara, Wahid dan pendukungnya tampaknya membedakannya dengan pemerintah atau penguasa. Negara adalah wadah mapan yang netral yang mampu mengakomodasi seluruh kepentingan yang ada di dalamnya, sedangkan pemerintah dan/atau penguasa merupakan kelompok kepentingan yang dalam pemikiran dan tindakan atau (kebijakannya) bisa saja keliru, termasuk dalam menafsirkan Pancasila sebagai ideologi negara.

Berkaitan dengan itu Remage menulis kecenderungan sikap dan pandangan politik Wahid tentang Pancasila, sebagai berikut:

"... ketika para pejabat itu lebih sering berbicara tentang Pancasila sekedar sebagai mantra untuk melengkapi pidato-pidato resmi, dan sebagai alat untuk menekankan berbagai bentuk kewajiban yang harus dipikul oleh warga negara, Abdurrahman Wahid justru menampilkan Pancasila sebagai jawaban atas masalah-masalah inti dalam kehidupan politik dan kemasyarakatan. Di sini Abdurrahman Wahid membangun citra dirinya sebagai pendukung kuat dari idealisme negara Pancasila."⁵⁰

Pemikiran dan tindakan yang dilakukan itu berkaitan erat dengan perjuangannya untuk menegakkan "demokrasi".⁵¹ Gerakan perjuangan demokrasi yang macam ini berangkat dari tesis-tesis penguatan masyarakat sipil dan mencoba melakukan *counter hegemony* terhadap dominasi negara yang terjadi, di mana NU merupakan wadah yang

⁴⁸Bruinessen, "The NU in the 1980s ...".

⁴⁹Remage, "Pemahaman Abdurrahman Wahid ...".

⁵⁰Ibid.

⁵¹Wawancara dengan Fahmi D. Syaifuddin, Mei 1994.

bisa digunakan untuk mengekspresikan perjuangan itu. Wahid dan kalangan pendukungnya memang tergolong pejuang demokrasi versi penguatan *civil society* ini, sementara kalangan penentangannya termasuk pihak yang terbawa arus demokrasi yang diciptakan pemerintah Orde Baru selama ini. Tetapi kalangan penentangannya melihat bahwa konsep perjuangan demokrasi yang dilakukan oleh Wahid masih belum memiliki konsep yang jelas, hanya berupa tuduhan-tuduhan bahwa saat ini di negara kita terjadi praktek demokrasi seolah-olah (*pseudo demokrasi*).⁵² Sementara kalangan pendukung Wahid melihat gerakan yang dilakukan saat ini sudah merupakan kehendak khittah 1926. Diakui memang sepintas bahwa pemikiran dan tindakan Wahid merupakan perjuangan politik, tetapi menolak watak formalitas dari politik. Artinya ia menolak menjadikan NU sebagai organisasi politik, tetapi pada saat itu sebetulnya lebih memperluas ruang manuver politiknya, tidak dibatasi lagi oleh tembok-tembok normatif dari suatu partai politik. Menurut Matori Abdul Jalil, kecenderungan seperti ini merupakan sikap politik kultural dari NU:

”Berpolitik secara kultural jauh lebih luas jangkauannya ketimbang memagari diri dalam suatu partai politik tertentu. Apalagi yang disebut partai politik dalam konstelasi politik Orde Baru terkesan sebagai oposisi yang oleh NU dianggap tidak menguntungkan. Tetapi bukan berarti NU tidak berpolitik, sebab proses yang dilakukan adalah menciptakan masyarakat untuk menyadari hak-hak politiknya, hak-hak ekonominya, dan sebagainya; dan itulah yang disebut dengan berpolitik secara kultural.”⁵³

Praktek politik kultural seperti ini diyakini merupakan bagian dari proses demokratisasi yang diperjuangkan. Sebab tanpa rakyat menyadari hak-haknya, akan sukar

mempraktekkan politik secara demokratis dalam masyarakat.⁵⁴ Kecenderungan ini bila kita menelusuri latar pergaulan Wahid dan pendukungnya, agaknya mereka terpengaruh kuat oleh paradigma perjuangan demokrasi yang dilakukan oleh LSM-LSM. Barangkali ini sebagai konsekuensi dari latar belakang atau kiprah mereka yang banyak berkecimpung di dunia LSM.

Pada sisi politik dalam rangka tawar-menawar NU dengan penguasa, kalangan penantang Wahid (berikut kelompoknya) cenderung meletakkan anggapan bahwa hanya memupuk hubungan dengan pemerintah bisa membesarkan NU dengan berbagai kegiatannya sehingga akan dilihat sebagai suatu wadah yang bermanfaat, oleh karena itu bisa memperoleh legitimasi dari atas (penguasa, dengan berbagai fasilitasnya) dan dari bawah (warga NU). Tetapi sebaliknya, Wahid dan pendukungnya cenderung melihat pandangan seperti itu lebih menjadikan NU (seperti halnya organisasi kemasyarakatan termasuk organisasi sosial politik lainnya) semakin terkooptasi oleh pengusaha, menjadikan ”NU tidak memiliki dirinya sendiri”, dan akan semakin lemah tawar-menawarnya.

Catatan Penutup: Ingin Keluar dari Kooptasi Negara

Posisi Wahid dan pendukungnya di NU seperti ini, dengan demikian, menunjukkan usaha-usahanya untuk keluar dari kooptasi NU atas negara. Ini merupakan gaya radikalisme NU selama kembali ke khittah 1926, suatu penolakan atas gaya kompromistis yang cenderung melarutkan NU dalam konsep negara kuat. Tetapi ciri radikal NU seperti ini berbeda dengan tahun 1970-an

⁵²Wawancara dengan Matori Abdul Jalil.

ketika NU fusi dalam PPP yang menggunakan label Islam secara eksklusif untuk menunjukkan jati dirinya dalam, misalnya, perjuangan menentang undang-undang perkawinan, dan atau menentang keputusan MPR tentang P-4; saat ini cara-cara radikalisme itu dikemas dalam bahasa-bahasa politik yang lebih rasional dalam tatanan ideologi negara (Pancasila). Kalaupun ada muatan Islam di dalamnya, itu diangkat ke permukaan menjadi sebuah klaim yang universal sehingga tampak tak ada pertentangan antara ideologi negara dengan agama (Islam).

Persoalannya apakah perjuangan kelompok kedua ini akan bisa berjalan baik? Tampaknya agak sukar. *Pertama*, gerakan seperti ini masih asing bagi kalangan massa NU yang kebanyakan masih awam tentang persoalan-persoalan politik. *Kedua*, belum adanya kesamaan visi antara kalangan pencetus ide yang berada di Jakarta dengan para aktivis NU yang ada di cabang-cabang seluruh Indonesia. Akan lain adanya kalau perjuangan ini dilakukan secara sistematis dengan mata rantai penyambung (berupa tokoh-tokoh NU) yang *solid* sampai ke daerah-daerah.

Makanya wajar, pada kurun waktu selama lima tahun pertama, gagasan yang dibangun oleh Wahid dan pendukungnya itu terus-menerus mengalami hambatan dalam sosialisasinya, karena dalam perjalanan sosialisasinya masih berhadapan: (1) dengan kelompok pertama yang larut dengan konsep negara kuat; dan (2) dengan tokoh-tokoh NU konservatif.

Tetapi antara kedua kelompok tersebut terdapat titik singgungnya, yakni tetap melihat NU sebagai wadah dengan person-person pengurusnya (khususnya pemegang posisi kunci) yang memiliki status, yang selama kembali ke khittah 1926 ini berada di tangan Wahid. Status sebagai Ketua Tanfidziah PBNU, masih tetap dianggap representase NU pada khususnya keluar sebagai mana telah terbangun pada saat organisasi ini berkiprah di dunia politik praktis sebelum Muktamar Situbondo tahun 1984. Kecuali itu, NU merupakan wadah untuk mewadahi aspirasi politik dari para tokohnya, di mana menjadikan NU sebagai wadah melakukan manuver-manuver politik sesuai dengan kepentingan tokoh.

Dampak UU No. 1 Tahun 1995 Terhadap Penanaman Modal di Indonesia

Pande Radja Silalahi

Pengantar

SALAH satu pertimbangan mengadakan pembaruan peraturan tentang Perseroan Terbatas seperti yang tertuang di dalam UU No. 1 Tahun 1995 adalah, untuk memenuhi kebutuhan hukum baru yang dapat lebih memacu pembangunan nasional, serta untuk menjamin kepastian dan penegakan hukum yang merupakan pengejawantahan asas kekeluargaan menurut dasar-dasar demokrasi ekonomi berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Karena produk hukum ini dimaksudkan dan diharapkan dapat lebih memacu pembangunan nasional, adalah layak untuk membicarakan sejauh mana undang-undang ini mempengaruhi salah satu unsur pembangunan nasional, yaitu penanaman modal, ke arah yang dikehendaki.

Dengan beranggapan bahwa butir-butir ketentuan dalam undang-undang ini tidak

mengalami perubahan sampai mulai masa berlakunya pada tanggal 7 Maret 1996, beberapa pengaruh atau dampak UU ini terhadap penanaman modal sudah dapat dikenali atau diperkirakan.

Dalam makalah ini beberapa hal yang berkaitan dengan penanaman modal akan dikemukakan dengan maksud mengundang pembahasan lebih dalam. Dengan pembahasan yang lebih dalam, diharapkan pengaruh negatif dari UU ini terhadap perkembangan penanaman modal dapat diminimalisir dan dalam waktu yang bersamaan, pemasyarakatan UU ini dapat berjalan sesuai dengan sasaran yang diinginkan.

Efisiensi dan Efektivitas

Pada hakekatnya, setiap pelaku ekonomi yang melakukan kegiatan bisnis dengan mempertaruhkan modal (harta kekayaan) mengharapkan keuntungan yang maksimal -- yang jumlahnya melebihi perolehan yang dapat diraihinya tanpa bekerja. Untuk me-

raih keuntungan tersebut, pelaku bisnis dihadapkan kepada berbagai pilihan dan kendala. Pilihan ini meliputi, pilihan bekerjasama atau tidak dengan orang (badan) lain dan pilihan bentuk hukum kegiatan yang dilakukannya.

Pelaku bisnis pada umumnya sangat mendambakan hak dan kewajibannya dapat terlindungi secara adil dan pasti. Dengan perkataan lain, para pelaku bisnis pada umumnya membutuhkan produk hukum dan penerapan produk hukum yang dapat menjamin hak dan kewajibannya secara adil dan pasti.

Seperti kita ketahui bersama, nilai uang sekarang berbeda dengan nilai uang besok atau setahun kemudian. Mungkin tidak sama dengan masyarakat lainnya, di kalangan masyarakat bisnis perubahan nilai uang menurut tenggang waktu tertentu pada umumnya lebih besar. Dengan demikian, tidak mengherankan kalau dalam masyarakat bisnis faktor waktu dalam banyak hal sangat berpengaruh.

Dalam Pasal 13 ayat (1)a ditentukan bahwa, perseroan tidak boleh menggunakan nama yang telah dipakai secara sah oleh perseroan lain atau mirip dengan nama perseroan lain. Bagi perseroan yang telah disahkan keberadaannya (status badan hukumnya) ketentuan pasal ini tidak menimbulkan permasalahan. Tetapi bagi mereka yang akan mendirikan perseroan baru timbul pertanyaan, di mana dapat diperoleh nama-nama perseroan yang ada di Indonesia secara mudah dan cepat. Selanjutnya apa yang menjadi kriteria nama suatu perseroan mirip dengan nama perseroan yang telah ada. Bila sampai sekarang misalnya tidak tersedia nama-nama perseroan yang telah ada dengan mudah, dan bila pengertian mirip belum dibakukan, sangat besar kemungkinan

para penanam modal enggan atau tertahan menanamkan modalnya melalui kegiatan usaha yang berbentuk perseroan. Istilah yang dipergunakan kelihatannya sederhana. Namun pengaruh yang timbul oleh karenanya tidak dapat dianggap tidak berarti.

Dari Pasal 25 UU ini dapat diketahui bahwa UU ini tidak hanya diperuntukkan bagi perusahaan besar. Dengan persyaratan modal dasar suatu perseroan sebesar paling sedikit Rp. 20.000.000; UU ini membuka kesempatan bagi pengusaha dengan modal kecil untuk memilih Perseroan Terbatas sebagai bentuk hukum perusahaannya. Yang menjadi masalah adalah, beberapa butir lain dalam UU ini tidak atau kurang konsisten memperhitungkan keberadaan perusahaan-perusahaan kecil.

Dalam Pasal 27 ayat (2) dinyatakan, bahwa bila penyeteroran saham dilakukan tidak dalam bentuk uang muka maka penilaian harga atas penyeteroran tersebut ditetapkan oleh ahli yang tidak terikat pada perseroan. Selanjutnya dalam ayat (3) disebutkan, penyeteroran saham dalam bentuk benda tidak bergerak harus diumumkan dalam 2 (dua) surat kabar harian.

Bagi perusahaan yang berskala besar ketentuan ini tidak memberatkan dan bahkan mungkin memanfaatkan jasa penilai sangat berguna. Tetapi bagi suatu perusahaan kecil yang baru berdiri, yang jumlah modal yang dapat disetor hanya puluhan juta, beban biaya yang timbul sebagai akibat ketentuan ini sangat berarti.

Kebebasan dan Kewajiban

Bagi perusahaan, kebebasan untuk mempergunakan kekayaannya sesuai dengan ang-

garan dasar dan ketentuan yang telah disetujui sangat penting. Dalam UU ini ternyata terdapat butir-butir pembatasan tertentu yang dampaknya dapat memperkecil kemungkinan suatu perseroan meraih keuntungan maksimal. Dalam Pasal 61 disebutkan bahwa setiap tahun buku perseroan wajib menyisihkan jumlah tertentu dari laba bersih (sampai sekurang-kurangnya 20% (dua puluh persen dari modal yang ditempatkan) untuk cadangan. Membaca Pasal 61 ayat (3) dapat dikatakan bahwa adanya ketentuan pembentukan cadangan ini dimaksudkan untuk menutup kerugian yang tidak dapat dipenuhi oleh cadangan lain.

Keinginan untuk melindungi setiap pihak yang berinteraksi dengan suatu perseroan adalah keinginan baik. Tetapi alangkah tepat bila keinginan tersebut tidak sampai mempersulit suatu perseroan menggapai sesuatu yang maksimal yang dapat diraihnya. Dari ketentuan dalam Pasal 26 UU dapat diketahui bahwa suatu perseroan sudah dapat beroperasi bila telah menyetorkan modal sebesar 50% dari modal yang ditempatkan. Sedang di sisi lain, dalam Pasal 3 UU ini dinyatakan bahwa pemegang saham hanya bertanggungjawab atas kerugian perseroan sampai dengan senilai saham yang diambarnya.

Mewajibkan suatu perseroan membentuk suatu cadangan tertentu yang penggunaannya belum ditentukan dengan pasti atau tidak sesuai dengan keinginan perusahaan adalah merupakan beban bagi perusahaan yang bersangkutan. Dengan melihat secara jeli Pasal 61 dan 62 dapat dikatakan bahwa, suatu perseroan dapat menekan jumlah cadangan yang diwajibkan sampai tingkat yang dikehendaki oleh perseroan yang bersangkutan. Dengan demikian suatu perseroan tidak perlu merasa terhalang kegiatannya

dengan adanya ketentuan pembentukan cadangan. Tetapi kalau kita menyimak lebih dalam, dengan adanya ketentuan dalam Pasal 61 ini dapat timbul keraguan di kalangan penanam modal, terlebih karena dalam Pasal 61 ayat (4) disebutkan bahwa ketentuan mengenai penyisihan laba bersih untuk cadangan dan penggunaannya diatur lebih lanjut dengan Pengaturan Pemerintah.

Seandainya UU atau peraturan pemerintah menentukan penggunaan cadangan yang tidak sejalan dengan kepentingan perusahaan maka sebagai akibatnya harga modal yang ditanamkan oleh perusahaan akan lebih tinggi. Dalam perputarannya, hal ini dapat berakibat mengecilnya kemampuan bersaing perusahaan nasional dengan perusahaan asing.

Dengan melihat butir-butir yang ada dalam UU ini dapat dikatakan bahwa ketentuan dalam Pasal 61 lebih banyak menimbulkan dampak negatif bagi perseroan bila dibandingkan dengan dampak positif yang ingin dicapai.

Dalam dunia bisnis kegiatan penciptaan utang atau pinjam meminjam sudah merupakan kebiasaan. Untuk melindungi pihak kreditor, biasanya setiap negara mempunyai ketentuan yang mengatur besarnya perbandingan antara modal sendiri dari perusahaan dengan modal pinjamannya. Di bidang perbankan misalnya, ada ketentuan yang disebut *Capital Adequasi Ratio* (CAR) yang besarnya adalah 8%. Adanya ketentuan ini dimaksudkan selain untuk melindungi pemberi dana juga menjaga agar perusahaan dapat berjalan secara sehat. Sepanjang suatu bank tidak melanggar ketentuan CAR maka perusahaan bank dapat melakukan kegiatannya secara normal dan penilaian atas kesehatannya tidak berkurang.

Seperti diketahui ketentuan mengenai CAR adalah ketentuan pemerintah yang kedudukan hukumnya berada di bawah undang-undang. Mempelajari Pasal 88 UU No. 1 Tahun 1995 timbul berbagai pertanyaan. Bagaimana undang-undang ini diterapkan kepada lembaga keuangan bank atau lembaga keuangan bukan bank. Selanjutnya, kalau setiap perseroan diwajibkan mengumumkan dalam 2 (dua) surat kabar harian setiap tindakan yang menjadikan jaminan utang seluruh atau sebagian besar kekayaan perseroan, apakah hal ini tidak mempersulit perseroan yang bersangkutan. Dan lebih jauh lagi, apa yang dimaksud dengan *sebagian besar* dalam Pasal 88 ayat (1).

Dari butir-butir UU No. 1 Tahun 1995 dapat dikatakan bahwa Pasal 88 perlu mendapat perhatian yang serius. Dampak yang ditimbulkannya cukup luas terlebih karena ketentuan lain yang mengatur hal yang berkaitan dengan kekayaan dan utang suatu perseroan kedudukan hukumnya berada di bawah undang-undang.

Seperti diketahui bersama, setiap perusahaan bergelut dengan resiko. Pada umumnya, semakin tinggi resiko suatu kegiatan bisnis, semakin besar laba yang mungkin diraih. Dalam era globalisasi dan dalam era perekonomian yang semakin dipandu oleh kekuatan pasar dewasa ini, persaingan menjadi semakin tajam. Pengalaman negara-negara maju menunjukkan bahwa setiap tahun ribuan perusahaan menyatakan diri atau dinyatakan pailit, dan di sisi lain berdiri beribu perusahaan baru. Tidak dapat dipungkiri, ada perusahaan yang menjadi pailit karena Direksinya melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan pedoman kerja atau menyimpang dari ketentuan yang berlaku, baik yang bersifat internal maupun yang bersifat eksternal. Di negara yang sudah maju, perusa-

haan-perusahaan yang sudah besar, biasanya telah memisahkan secara tajam fungsi dan/atau tugas Direksi dan Komisaris serta hak dan kewajiban pemegang saham (pemilik perusahaan). Di samping itu, perusahaan-perusahaan tersebut telah memiliki *job description* secara tertulis dari masing-masing organ perusahaan. Dengan adanya *job description* tersebut secara relatif dengan mudah diketahui apakah seseorang anggota organisasi melakukan tugasnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Seperti diketahui, di banyak perusahaan di Indonesia, pemisahan fungsi antara pemilik perusahaan dan penguasa perusahaan (Direksi) masih samar-samar. Sebagian perusahaan-perusahaan Indonesia memang telah mempergunakan tenaga profesional sebagai Direksi, tetapi para pemilik belum melepaskan dirinya dalam pengurusan perusahaan. Para pemilik biasanya duduk sebagai anggota Dewan Komisaris dan dalam praktek di lapangan, tidak jarang terjadi Dewan Komisaris mencampuri urusan Direksi dengan perintah lisan dan tertulis atau bahkan melakukan sendiri pekerjaan Direksi.

Kalau hal ini dikaitkan dengan Pasal 90 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 1 Tahun 1995 yang masing-masing menyatakan (ayat 2) dalam hal kepailitan terjadi karena kesalahan atau kelalaian Direksi dan kekayaan perseroan tidak cukup untuk menutup kerugian akibat kepailitan tersebut, maka setiap anggota Direksi secara tanggung renteng bertanggungjawab atas kerugian itu; dan (ayat 3) anggota Direksi yang dapat membuktikan bahwa kepailitan bukan karena kesalahan atau kelalaiannya tidak bertanggungjawab secara tanggung renteng atas kerugian tersebut, timbul beberapa pertanyaan. Apakah beban Direksi tidak terlalu berat dan apakah

ketentuan ini dapat dikatakan adil dihadapkan dengan kenyataan yang berlaku dan kenyataan yang akan dihadapi dalam dua puluh lima tahun mendatang. Dan selanjutnya, apakah adil bila kesalahan ternyata dilakukan oleh Komisaris tetapi kerugian atau kewajiban yang harus dipertanggungjawabkannya hanya sebatas nilai saham yang dimilikinya.

Mungkin tidak berlebihan bila dikatakan, dewasa ini dan sesedikitnya sampai 10-15 tahun yang akan datang, seorang manajer profesional akan sulit mendapat pekerjaan atau mungkin tidak akan mendapat lowongan pekerjaan manakala dia meminta agar Dewan Komisaris tidak mencampuri urusan Direksi. Dengan demikian masalah ini tampaknya perlu dikaji lebih dalam dengan mempertimbangkan realita kegiatan bisnis di Indonesia. Kita mengharapkan, agar semua perusahaan-perusahaan yang ada di Indonesia menjadi besar dan dapat dimiliki oleh banyak orang secara lebih merata sehingga pemisahan fungsi dapat dilakukan secara tegas dan jelas. Tetapi kita harus pula menyadari, untuk sampai kepada keadaan seperti itu masih dibutuhkan perjalanan panjang.

Memperkirakan dampak globalisasi atau persaingan yang semakin tajam di masa kini dan masa mendatang, tampaknya yang paling dibutuhkan masyarakat Indonesia adalah kesadaran akan resiko. Kegiatan ekonomi tidak terlepas dari resiko.

Penutup

Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 yang akan mulai berlaku pada tanggal 7 Maret 1996 adalah produk hukum yang dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan hukum

baru yang dapat lebih memacu pembangunan nasional, serta untuk menjamin kepastian dan penegakan hukum.

Pemenuhan kebutuhan hukum baru tersebut secara sempurna adalah pekerjaan yang sulit dan rumit karena berbagai hal. Untuk dapat memproduksi dan memenuhi kebutuhan hukum tersebut dipersyaratkan pengetahuan yang akurat tentang segala hal yang berkaitan dengannya, misalnya, kelayakan praktek bisnis, komposisi kepemilikan dalam perusahaan-perusahaan, komposisi perusahaan menurut skala kegiatan, jenis kegiatan dan skala usaha, ketentuan peraturan-peraturan yang berlaku selama ini bersama dasar dikeluarkannya peraturan yang bersangkutan.

Dilihat dari dampak UU ini terhadap penanaman modal dapat disimpulkan bahwa beberapa ketentuan justru berdampak negatif terhadap penanaman modal melalui bentuk hukum perseroan karena beberapa hal. Di antaranya adalah, besarnya beban yang akan timbul bagi perseroan-perseroan tertentu, adanya beban (kewajiban) yang tidak seimbang atau tidak fair bagi fungsionaris di dalam perseroan, ketidakjelasan kriteria serta ketidakjelasan atau ketiadaan sanksi bila UU ini tidak dipatuhi.

Undang-undang ini akan berlaku mulai tanggal 7 Maret 1996, sehingga dipandang dari segi waktu, masih terbuka peluang untuk menyempurnakan kekurangan-kekurangan yang ada. Seandainya UU ini dapat disempurnakan tentu tujuan dari UU ini semakin besar kemungkinannya akan tercapai. Tetapi bila UU ini akan tetap diberlakukan dalam bentuknya yang sekarang, beberapa masalah yang dapat muncul sudah dapat dikenali dengan baik. Sehingga dengan demikian, usaha untuk menanggulanginya akan dapat dilakukan secara efektif.

Merancang Demokrasi Pancasila

Mangadar Situmorang

Pengantar

KEPEDULIAN utama tulisan ini adalah bagaimana menyiasati dan merajut Demokrasi Pancasila agar lebih mampu menghasilkan konsensus dan demokrasi. Kajian terhadap persoalan diawali dengan telusuran yang agak komprehensif tentang pemikiran dan dilema sekitar demokrasi itu sendiri. Bagian akhir tulisan ini mencoba memberi jawaban atas persoalan di atas, tanpa berarti merupakan kesimpulan dan saran.

Perkembangan Pemikiran Demokrasi

Pandangan atau pemikiran tentang politik, khususnya demokrasi, yang dicetuskan oleh teoritisi dan praktisi politik menunjukkan berbagai ide dan segi mengenai evolusi pemerintahan, masyarakat dan negara. Kesimpulan-kesimpulan yang dicapai baik secara deduktif maupun induktif membentuk

suatu tradisi pemikiran yang koheren, tetapi sekaligus membuka modus perdebatan dan konfrontasi. Inilah karakteristik politik demokrasi (baik dalam cakrawala akademik maupun lingkungan praktek) yang menonjol dalam sejarah modern.

Penelusuran perkembangan pemikiran demokrasi berada dalam suatu kerangka pencarian sistem politik dan pemerintahan atau sistem negara yang ideal, yang baik. Adakalanya demokrasi dipandang sebagai buruk dibandingkan dengan aristokrasi, oligarkhi atau monarkhi, atau yang lain. Tetapi, pada saat yang lain demokrasi diagungkan sebagai cara dan bahkan tujuan bernegara yang terbaik di antara yang lain, dan karenanya harus dicapai.

Rujukan pertama mengenai demokrasi adalah kehidupan politik Yunani Kuno. Demokrasi Yunani Kuno di Athena adalah demokrasi langsung (*direct democracy*) yang dilaksanakan dalam suatu wilayah kota (*policy, city-state* atau *town-meeting*) dan melibatkan sejumlah kecil warga. Setiap warga kota yang mempunyai hak-hak untuk

berpartisipasi dapat membuat keputusan-keputusan politik secara langsung di dalam suatu *ecclesia* (sidang umum) dan mengawasi pelaksanaan keputusan tersebut. Sifat langsung ini dapat diselenggarakan secara efektif karena di samping jumlah warga dan wilayah negara yang tidak begitu besar, juga karena mereka berswasembada secara ekonomi.

Praktek demokrasi politik Yunani Kuno ini dijadikan *working model* atau *operating principles* dari suatu sistem pemerintahan yang baik. *Pertama*, warga negara secara langsung membentuk keputusan-keputusan yang dianggap tepat untuk kepentingan publik. *Kedua*, kebebasan politik dan kewarganegaraan dijamin sepenuhnya. *Ketiga*, apabila pendapat, kepentingan dan argumen telah dipaparkan; *voting* atau pemungutan suara dipandang sebagai sarana terbaik untuk mengetahui kepentingan mayoritas warganya mengenai masalah-masalah tertentu. Secara teoritis ini dimaksudkan untuk memperoleh kebenaran yang lebih kuat.

Pemikiran Plato dan Aristotles tidak sepenuhnya merupakan refleksi empiris dari masyarakat politik Yunani Kuno. Bahkan, dikatakan bahwa Plato dan Aristotles bukanlah orang-orang demokrat, meskipun demikian mereka mengobarkan semangat demokrasi. Plato, yang dikenal sebagai pencetus postulat utopis pertama tentang negara ideal, dan Aristotles berpendapat bahwa mereka yang mempunyai nalar terbesar diberikan kekuasaan terbesar untuk memerintah. Karena struktur kerja dan struktur kelas didasarkan pada pembagian atau perbedaan kualitas kecakapan alamiah, maka hanya filosof-raja yang dapat menghayati keadilan dan yang dengan itu mampu mencapai kebaikan publik. Pemenuhan kebaikan publik merupakan manifestasi atau fungsi potensi

setiap individu melalui partisipasi dan kerja. Yang terakhir ini merupakan sumber kewenangan bagi penguasa. Inilah model siklus dari kekuasaan raja yang kuat, negara yang stabil dan rakyat yang adil.

Bagi Plato dan Aristotles pemerintahan yang baik adalah yang dijalankan oleh orang-orang bijak baik dalam bentuk aristokrasi atau monarkhi. Tetapi monarkhi dapat menjurus menjadi tirani, apabila terjadi kesenjangan yang sangat ekstrem. Demokrasi dipandang lebih dekat dengan *ochlocracy*, yaitu pemerintahan yang dilaksanakan oleh orang-orang yang tidak layak atau sama seperti pemerintahan teror. Pada masa Yunani Kuno ini demokrasi mendapat kesan buruk karena adanya unsur kesewenang-wenangan rakyat. Ini terlihat pada penghakiman dan penghukuman mati Socrates.

Demokrasi Yunani Kuno dan pemikiran Plato atau Aristotles meletakkan dasar rasionalitas sistem politik. Tetapi, pada masa kekaisaran Romawi rasionalitas ini mengalami transformasi dalam paradigma teokrasi. *Hukum kodrat* dari Yunani dikombinasikan dengan kepercayaan fundamental Kristiani dan *hukum-hukum positif* yang mengatur konsekuensi-konsekuensi praktis. Perluasan polis menjadi *empire* merupakan kondisi empiris bagi pencetusan konsep perwakilan dan perluasan jangkauan hukum (*ius gentium* dan *ius intergentes*). Namun demikian, bagaimana "memberikan kepada Caesar apa yang menjadi "miliknya" tidak dapat diselesaikan.

Sejak keruntuhan Romawi dan sepanjang Abad Pertengahan demokrasi hanya merupakan cetusan-cetus gagasan yang tidak bergema di dalam praktek dan kecenderungan nondemokrasi. Lahirnya *Magna Charta* (1215) yang merupakan perjanjian di

mana raja Inggris mengakui dan menjamin hak dan *privileges* kaum bangsawan sebagai imbalan atas kepatuhan dan dana bagi kepentingan kerajaan, dipandang sebagai tonggak penting bagi perkembangan demokrasi. *Renaissance* di Italia dan Reformasi di Eropa Utara adalah rangkaian sejarah yang memberi andil bagi pemisahan kekuasaan negara dari gereja. Machiavelli, Jean Bodin dan Thomas Hobbes mencurahkan perhatian pada dimensi-dimensi moralitas sekuler dan hakikat hukum dalam politik. Manusia beserta akalnya ditempatkan pada posisi sentral.

Transformasi terus berlanjut pada masa *Aufklärung* atau *Enlightenment* yang berdasarkan pemikiran atas *ratio*. Rasionalisme membebaskan manusia dari dogma agama. Timbullah gagasan agar manusia mempunyai hak-hak politik yang tidak dapat diabaikan atau diselewengkan penguasa. *Ratio* atau nalar membutuhkan kebebasan. Namun tindakan-tindakan manusia yang bebas mungkin bersifat serampangan, destruktif dan anarkhis, mungkin juga konstruktif. Nalar bisa salah dan manusia mempunyai berbagai sifat buruk yang secara alamiah cenderung mengarah pada konflik dan kecacauan. Persoalannya adalah proses politik apakah, yang akan menjamin kebebasan menghasilkan ketertiban.

Bagi seorang Machiavelli "tidaklah realistis mengandaikan bahwa para penguasa harus baik. Adakalanya mereka *harus* tidak baik". Di sini politik menjadi praktis, yaitu seni dari kemungkinan. "Untuk mencegah konflik maka pertimbangan-pertimbangan pribadi harus mengalah kepada otoritas". Tetapi, bagaimana orang bisa mengumpulkan dan menyerahkan kekuasaan kepada penguasa? Menurut Hobbes, mereka akan melakukannya apabila mereka mem-

peroleh manfaat. Manfaatnya adalah suatu tertib. Di sini ketertiban didefinisikan sebagai perubahan kepentingan individu menjadi keuntungan publik. Kebebasan bukanlah hak setiap orang sejak lahir, melainkan hak yang berasal dari publik. Dan sekali lagi, proses ini mengarah pada terciptanya otoritas yang kuat.

Di sisi lain rasionalitas yang diilhami oleh hukum kodrat mengandung prinsip-prinsip keadilan dan universalitas. Penguasa diberi hak untuk menjalankan pemerintahan dan rakyat menaatinya. Penguasa merupakan wakil rakyat dengan lingkup kekuasaan yang ditentukan oleh konstitusi. Pengertian mengenai hak warga negara dan pembatasan konstitusional atas kekuasaan para penguasa menjadi sekuler, tatkala pengertian itu berkembang menjadi sebuah teori *kontrak sosial*.

Ketertiban menurut John Locke adalah hasil dari keseimbangan antara kepentingan penguasa, kepentingan pribadi dan kepentingan umum. Oleh karena itu, adalah penting memperhatikan dan melindungi kebebasan dan hak milik individu. Ini sejalan dengan cita-cita liberal dari Montesquieu. Tujuan pemerintah adalah mencegah tirani dan intervensi yang terlalu jauh ke dalam pasar politik. Kehidupan politik menjadi proses kompromi. Kebebasan manusia menjadi dasar kesejahteraan dan campur tangan pemerintah dalam urusan warga negara adalah hanya bila perlu. Oleh karena itu, menurut Montesquieu negara yang cocok untuk memaksimalkan kebebasan dan memungkinkan kompromi adalah negara di mana kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif dipisahkan satu sama lain.

Hukum dan nilai-nilai kebudayaan merupakan pertimbangan-pertimbangan politik

terpenting bagi Montesquieu. Dan agar pluralitas tujuan dan kepentingan dapat difungsikan menjadi dukungan terhadap kekuasaan, maka dibutuhkan dua kondisi. *Pertama*, penguasa dapat diganti secara damai bila mereka tidak mengerjakan kewajibannya. Dan *kedua*, rakyat ikut memerintah melalui perwakilan. Pemerintahan perwakilan menjamin eksistensi pasar politik, menengahi ketimpangan, mencegah ancaman terhadap kebebasan dan meningkatkan keadilan.

Dialektika politik di atas terus berlanjut pada pemikir-pemikir di kemudian, seperti Rousseau, Jeremy Bentham, John Stuart Mill, pemikir radikal Karl Marx sampai pada pemikir kontemporer seperti Robert Dahl, Giofanni Sartori, dan yang lainnya. Meskipun sebagian di antara mereka tidak bisa disebut sebagai tokoh-tokoh demokrasi, tetapi pikiran mereka tertuju pada persoalan distribusi kekuasaan antara penguasa dengan yang dikuasai, kebebasan individu, landasan hukum dan prosedur pengaturan bersama, dan manfaat atau hasil yang diperoleh.

Eksperimen-eksperimen demokrasi pun terus berlangsung. Monarki konstitusional Inggris, Revolusi Amerika dan Revolusi Perancis, serta keruntuhan demokrasi ala komunis adalah peristiwa politik penting yang sangat berjasa bagi berkembangnya demokrasi yang merupakan jawaban praktis bagi persoalan di atas.

Berbagai atribut dilekatkan pada berbagai bentuk demokrasi, seperti demokrasi langsung, demokrasi perwakilan, demokrasi konstitusional, demokrasi liberal, demokrasi kapitalis, demokrasi sosial, demokrasi konsosiasional sampai pada demokrasi terpimpin atau demokrasi Pancasila. Apa pun nama yang diberikan, yang penting diperhatikan adalah bahwa ide-ide dan eksperimen-

eksperimen politik di atas menegaskan adanya sejumlah kriteria universal bagi demokrasi. Kriteria itu antara lain:

1. Adanya partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, baik secara langsung ataupun melalui lembaga-lembaga perwakilan;
2. adanya kebebasan berpendapat, berusaha, dan hak milik;
3. adanya *rule of law* yang disepakati dan ditaati oleh setiap lapisan masyarakat, termasuk oleh pemerintah. Hukum harus membatasi kekuasaan penguasa dan melindungi hak-hak rakyat;
4. adanya distribusi dan pergantian kekuasaan secara damai.

Keharusan kriteria universal ini menjadikan demokrasi sebagai semacam ideologi (*democratic ideology*). Tetapi, telusuran pengalaman historis menunjukkan bahwa demokrasi sebagai bentuk pemerintahan kompromi atau *government by discussion*. Yang terakhir ini memungkinkan demokrasi terbuka untuk "muatan-muatan lokal", karakteristik masing-masing negara dan sifat kontekstual. Demokrasi menjadi suatu sistem politik dan pemerintahan yang bersifat dinamis, yang bisa berubah atau direvisi, diyakini sebagai sistem yang mampu memaksimalkan manfaat, keadilan, kemakmuran dan kekuatan negara bersama rakyat.

Dilemma Demokrasi

Demokrasi adalah hasil perpaduan pemikiran dan pengalaman, pergumulan antara paham universal dan muatan lokal, kebaikan versus kerumitan. Nilai-nilai kebudayaan, pengalaman historis dan kondisi empiris masing-masing negara sangat mempengaruhi persepsi dan dukungan terhadap demo-

krasi. Ini merupakan sumber perdebatan dan dilemma demokrasi.

Apakah negara demokratis lebih maju secara politik daripada negara otoriter, atau sebaliknya? Apakah ukuran dan kompleksitas institusi-institusi politik merefleksikan efisiensi atau kekacauan? Apa hubungan demokrasi dengan pembangunan ekonomi? Apakah demokrasi merupakan tujuan atau cara? Jawaban dan argumentasi terhadap persoalan ini bervariasi dan tergantung pada perspektif yang digunakan.

Perspektif normatif, misalnya, menempatkan demokrasi pada ujung kanan atas dari suatu garis diagonal pembangunan politik, di mana setiap negara secara linear bergerak menuju ke sana. Di sini diasumsikan bahwa demokrasi mengandung sejumlah nilai yang lebih baik daripada yang bukan demokrasi. Karena sifatnya yang normatif atau ideal, demokrasi dianggap bersifat universal. Oleh karena itu, diperlukan sejumlah syarat seperti adanya institusi-institusi politik, partisipasi dan kebebasan serta seperangkat aturan yang disepakati bersama.

Di sisi lain demokrasi dilihat sebagai garis datar yang terdiri dari berbagai kenyataan empiris dan aktivitas. Demokrasi tidak mempersoalkan nilai. Demokrasi tidak universal, tetapi kontekstual. Demokrasi adalah pilihan, bukan keharusan. Dalam perspektif ini yang dipentingkan adalah bagaimana mengendalikan, mengatur secara efektif dan memobilisasi sumber-sumber daya yang ada untuk mendukung pencapaian tujuan modernisasi sosial dan ekonomi, serta bagaimana mengakomodasikan tuntutan yang semakin meningkat tanpa kehilangan kapasitas yang mengontrol rakyat.

Dilemma lain adalah berkenaan dengan hubungan antara demokrasi dan pemba-

ngunan ekonomi. Beberapa tesis dan antitesis diajukan oleh para ahli. Ada yang mengatakan bahwa semakin demokratis suatu negara, maka semakin maju pertumbuhan ekonominya. Atau sebaliknya, semakin tidak demokratis negara, ekonominya semakin maju. Ada juga yang berpendapat bahwa *democratization may not be a prerequisite for economic growth and self-reliance*.

Dalam praktek demokrasi di negara-negara sedang berkembang, demokrasi boleh jadi hanya sekedar *political choice* yang diperlukan untuk menjamin pergantian kekuasaan secara damai, atau sebagai *kamouflage statusquo*. Untuk sebagian besar kasus di negara sedang berkembang, pemerintah demokratis tidak selalu berarti pemerintah yang baik dan kompeten. Seperti halnya institusi sosial lain, demokrasi hanya baik bagi orang yang menikmatinya. Dan yang hampir pasti *regime* demokrasi cenderung korup, jahat dan mudah diserang (*vulnerable*).

Namun demikian, karena demokrasi telah diterima, secara tidak sengaja atau diam-diam, sebagai sistem nilai yang lebih baik (ideal) daripada sistem nondemokrasi, maka yang terjadi adalah aktivitas atau proses demokratisasi. Itu berarti pembangunan politik terus-menerus ditujukan supaya nilai-nilai dan keahlian elite, institusi-institusi, sumber daya, sikap dan perilaku masyarakat, dan lingkungan regional maupun internasional mampu memenuhi kebutuhan optimal dari negara.

Tetapi, proses demokratisasi ini mengandung atau bahkan menimbulkan persoalan-persoalan yang dilematis. Sebagaimana diketahui, hierarki nilai-nilai dari kalangan elite menentukan tujuan pembangunan serta cara-cara untuk mencapainya. Alternatifnya merentang dari pengejaran pertumbuhan

ekonomi dengan mengobarkan rezim otoritarian dan mengorbankan nilai-nilai agama dan tradisi sosial; mencapai modernisasi dengan tetap memelihara institusi-institusi demokrasi; membiarkan kemajuan dinikmati hanya oleh kelompok aristokrat; sampai pada menolak modernisasi dan demokratisasi karena dianggap merupakan ancaman terhadap stabilitas rezim.

Institusi-institusi politik (demokratis), meskipun telah hadir atau dibentuk, ia lebih berfungsi sebagai simbol-simbol demokratisasi atau bahkan sebagai alat rezim. Militer, birokrasi, dan partai politik atau lembaga perwakilan dan hukum menjalankan fungsi-fungsi yang sangat terbatas. Pelembagaan perilaku dan partisipasi politik masyarakat merupakan saluran indoktrinasi elite, sehingga mengalami kekurangan legitimasi.

Rendahnya institusionalisasi dan legitimasi lembaga-lembaga politik diperparah oleh rendahnya tingkat integrasi nasional. Sebagian besar negara sedang berkembang terfragmentasi ke dalam basis agama, etnis dan kedaerahan. Tidak ada loyalitas yang bersifat supra-parokial. Di sisi lain secara simptomatis pemimpin-pemimpin di negara sedang berkembang juga mengalami *low level of identification with nation*. Akibat lanjut dari kondisi seperti ini adalah ketimpangan antara *support* dan *demands* dari masyarakat politik yang dapat mengakibatkan "kebusukan politik" (*political decay*).

Keharusan demokrasi dan realitas sosial, ekonomi, budaya atau politik yang tidak atau kurang mendukung terlaksananya demokratisasi, merupakan *contents* dan sekaligus sebagai *contexts* dilemma di negara-negara sedang berkembang. Keterikatan pada nilai-nilai primordial, isolasi budaya dan lingkungan, kepemimpinan karismatik dan tradisional, dan tingkat literasi serta pendi-

dikan yang rendah kurang mendukung terseenggaranya representasi dan pengawasan. Sedikitnya sumber-sumber daya ekonomi dan pengelolaannya yang sangat tradisional serta ketergantungan pada bantuan asing justru merupakan kondisi alamiah pada terjadinya otoritarianisme, korupsi dan pengabaian kepentingan publik.

Merancang Demokrasi Pancasila

Kemungkinan demokrasi untuk tumbuh dan berakar memang lemah di sejumlah besar negara sedang berkembang, termasuk Indonesia. Hal ini dikarenakan demokrasi merupakan suatu sistem kompromi dengan seperangkat kaidah yang menjembatani kepentingan pluralistis dan saling bertentangan. Di sisi lain, demokrasi mungkin lebih mudah tumbuh setelah suatu masyarakat (negara) merasakan kebuntuan dan kehancuran sistem otoritarian, totalitarian atau komunis yang traumatik. Kompromi, sebagai titik kelemahan dan sekaligus kekuatan demokrasi, menuntut terseenggaranya suatu rekonstitusi sistem koeksistensi. Dengan demikian, inti demokrasi adalah tersedianya kesempatan yang sama bagi semua pihak untuk mempengaruhi dan menentukan hasil kompromi tersebut dalam bentuk keputusan-keputusan politik.

Persoalannya adalah bagaimana memperbesar kemampuan untuk menghasilkan kompromi dan, selanjutnya, demokrasi di dalam "demokrasi Pancasila".

Transisi dari loyalitas kepada tatanan lama (nilai-nilai tradisional dan rezim non-demokratis sebelumnya) menuju ketertarikan dan pentingnya koeksistensi pluralistis (demokrasi) bukanlah pekerjaan mudah. Selalu diperlukan usaha yang sungguh-sungguh untuk meyakinkan bahwa koeksis-

tensi menjamin pemerintah dan oposisi atau pemerintah dengan rakyat saling bertoleransi dan mempertahankan *mutual security* serta lebih memudahkan penyelesaian berbagai konflik. Di dalamnya terkandung kesepakatan instrumental yang tidak selalu berarti mempersyaratkan atau mendahului demokrasi. Dengan perkataan lain, transisi tersebut harus diletakkan pada daya tarik demokrasi itu sendiri dan bukan semata-mata pada lingkungan internal, kondisi atau syarat-syarat yang harus dipenuhi lebih dahulu. Di sisi lain, fakta empiris tentang keterbatasan dan keruntuhan sistem-sistem nondemokratis sama pentingnya dengan kaidah-kaidah kompromi dan kondisi internal lainnya.

Rekonstitusi harus pula ditujukan pada peluang terjadinya rekonsiliasi dan koalisi di antara pihak-pihak yang berkonflik (ekstrem kanan - kiri; konservatif/moderat - radikal/reformis). Proses perujukan mencakup perlindungan kepentingan (seperti yang diperoleh dari tatanan lama) dan pemberian kesempatan dan kekuasaan (bagi yang tidak mendapatkannya dari rezim lama). Proses seperti ini tampak normal dan ideal, suatu *institutional garantismo* sehingga bisa menghasilkan representasi dan melaksanakan *checks and balances*. Dengan *institutional garantismo* kekuatan-kekuatan politik terlibat di dalam lebih dari satu arena politik, dan tidak ada arena tunggal atau aktor tunggal yang bersifat desisif.

Pembentukan pakta atau kerja sama politik (koalisi) sangat mendukung demokratisasi. Pakta tidak hanya dimaksudkan meredakan konflik, tetapi juga merupakan gambaran komitmen kolektif yang lebih jelas serta merupakan jalur pintas masyarakatan demokrasi Pancasila. Kuatnya pakta atau koalisi ini tergantung pada komposisi dan distribusi sejumlah aktor politik (konsti-

tuensi) utama, yaitu aparat pemerintah (birokrasi), militer (ABRI), kelas bisnis, dan kelompok yang tidak masuk kategori itu. Namun demikian, *trade-off* antara kepentingan ekonomi dan kepentingan politik, meskipun secara teoritis disebut sebagai pilihan politik (*political choice*), seringkali tidak terelakkan. Di satu sisi hal ini bisa terwujud dengan mudah, seperti antara birokrasi dengan ABRI dan para pengusaha. Namun demikian, akomodasi atau pembentukan pakta di antara kekuatan-kekuatan politik utama dengan kekuatan politik mayoritas lebih banyak gagal daripada berhasil, misalnya antara aparat pemerintah dengan masyarakat, atau antara kelompok bisnis dengan buruh. Kebijakan liberal dan populis tidak dapat diagregasikan menjadi keputusan yang diterima oleh semua pihak. Sementara itu, pemaksaan justru akan menimbulkan krisis ekonomi atau disorganisasi kepentingan. Pada gilirannya semua ini merupakan biaya-biaya sosial dan ancaman bagi stabilitas dan legitimasi.

Dimensi waktu (*time*) juga berperan penting dalam masa transisi menuju demokrasi politik. Apabila inisiatif demokrasi berasal dari kelompok oposisi (mayoritas?), misalnya, mereka harus memperhitungkan dan menentukan saat yang tepat dan kondusif bagi terlaksananya demokrasi (umpamanya untuk melaksanakan pemilihan umum dan/atau referendum). "Tanda-tanda politik" harus diperhatikan secara seksama, seperti luapan emosi dan dukungan massa atau tanda-tanda memudarnya kekuatan rezim lama. Kekeliruan waktu justru dapat memperkeruh suasana politik (*political chaos*).

Melalui *garantismo* institusional transisi demokratik dapat memelihara keseimbangan antara tuntutan massa dan tuntutan institusi-institusi fungsional. Untuk itu diperlu-

kan taktik atau strategi sehingga bisa menghasilkan akomodasi. Salah satu yang penting adalah mengikutsertakan reformasi bidang sosial ekonomi dalam proses demokratisasi politik. Sebab, demokrasi politik tidak dapat terlaksana dalam sistem ekonomi kolektif (komunal). Singkatnya, antara demokrasi politik dan demokrasi (liberalisme) ekonomi tidak berlaku konsep *trade-off*.

Merancang demokrasi Pancasila bukanlah pekerjaan yang sekali jalan. Tetapi, sekali aturan-aturan atau nilai-nilai demokrasi diterima, maka transisi menjadi lebih lancar dan kehidupan demokratis menjadi lebih kuat dan berkualitas. Adopsi tata nilai demokrasi menjadikannya sebagai penuntun perilaku politik dalam penyampaian dan penyelesaian pertikaian serta memperbesar harapan terhadap stabilitas dan viabilitas keamanan dan kepentingan bersama. Sementara itu kelenturan aturan-aturan demokratis memberikan peluang bagi perbaikan yang terus-menerus.

Adanya persetujuan kolektif memperkuat institusi-institusi demokrasi. Itu berarti kondisi yang positif bagi konsolidasi, dalam arti terlaksananya institusionalisasi dan sosialisasi. Adaptabilitas, kompleksitas, otonomi institusi dan prosedurnya akan meningkat sedemikian rupa sejalan dengan sosialisasi nilai-nilai demokrasi. Sesuai dengan rentang waktu yang dilalui pada tahap pencapaian kesepakatan kolektif dan konsolidasi (institusionalisasi dan sosialisasi), maka legitimasi menjadi suatu akibat positif yang dapat dipastikan.

Perlu dicatat bahwa aturan-aturan demokratis, konsolidasi dan legitimasi tidak tepat diasumsikan sebagai kondisi atau syarat yang harus ada (atau diciptakan secara paksa) untuk menuju demokrasi. Sebaliknya, seyogyanya dipahami bahwa setiap ta-

hapan demokrasi merupakan masa pembiasaan (*habituation*) untuk menilai dan memutuskan bahwa demokrasi lebih baik daripada sistem nilai lain. Dengan demikian, yang berkembang di tengah masyarakat adalah di mana persepsi tentang demokrasi atau budaya politik demokratis mendahului dukungan terhadap demokrasi. Yang terjadi di sebagian besar negara sedang berkembang, seperti Indonesia, adalah menetapkan terlebih dahulu bahwa demokrasi, yang dilengkapi dengan kriteria ilmiah plus ketertiban (baca: stabilitas), lebih baik daripada yang lain dan lalu menuntut dukungan massa. Dalam konteks ini demokrasi lebih merupakan produk kelompok elite atau gagasan kelompok intelektual. Atau sebaliknya yang terjadi dengan demokrasi Pancasila, di mana demokrasi dianggap sebagai sesuatu yang mewah sehingga perlu dikenakan atribut Pancasila yang mengandung "nilai-nilai dan potensi-potensi lokal".

Sisi atraktif dari demokrasi Pancasila ditunjukkan oleh fakta empiris kegagalan sistem nondemokrasi. Dengan bahasa yang agak berbeda dapat dikatakan bahwa prospek demokratisasi tidak semata-mata persoalan kondisi historis dan domestik sebuah negara. Faktor-faktor internasional turut memberi kontribusi, dengan berbagai cara, bagi terselenggaranya demokrasi. Tekanan dan sanksi internasional, meskipun telah usang, merupakan formulasi politik yang mampu mempengaruhi kehidupan politik demokratis. Di sisi lain, *demonstration effects* merupakan batu ujian bagi mekanisme demokrasi dan prestasi ekonomi. Pada saat yang hampir bersamaan *promoting democracy* seringkali dianggap sebagai bagian integral dari kerja sama internasional di bidang ekonomi, politik maupun militer. Namun demikian, penyebaran demokrasi atas pertimbangan-pertimbangan hegemoni dan

geopolitik tidak bisa menjadi jaminan kesinambungan kehidupan demokrasi. Selain "intervensi positif" negara-negara demokratis maju (Amerika Serikat, dan Eropa Barat) dan mundurnya hegemoni Uni Soviet, rekayasa demokrasi lebih ditentukan oleh reformasi politik domestik.

Penutup

Menurut Di Palma merancang demokrasi (*crafting democracy*) tidak sesulit yang diperkirakan. Demokrasi dan demokratisasi adalah produk atau proses seni. Premis ini

juga berlaku untuk Demokrasi Pancasila. Perubahan loyalitas kepada demokrasi Pancasila ditentukan oleh daya tarik demokrasi dan persepsi masyarakat terhadap demokrasi itu sendiri, bukan oleh suatu pemaksaan atau metode-metode ilmiah yang impresif. Efisiensi, koeksistensi dan legitimasi adalah keuntungan dan manfaat yang diperoleh dari sistem demokrasi yang tidak didapatkan dari sistem lain. Pembiasaan atau perkembangan persepsi demokrasi harus mendahului institusi-institusi dan slogan-slogan demokratis. Dengan demikian demokrasi dan akselerasi proses demokratisasi dapat *well-established*.

SUMBER RUJUKAN

Alfian. 1986. Ideologi, Idealisme dan Integrasi Nasional. Dalam *Prisma*, no. 8.

Bobbio, Norberto. 1987. *The Future of Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Di Palma, Giuseppe. 1990. *To Craft Democracies*. Berkeley: University of California Press.

Francis Fukuyama. 1992. Capitalism & Democracy: The Missing Link. Dalam *Journal of Democracy*, July: 100-110.

Graham, Keith. 1986. *The Battle of Democracy*. Sussex: Wheatsheaf Books.

Oesman, Oetojo dan Alfian, eds. 1991. *Pancasila Sebagai Ideologi*. Jakarta: BP-7 Pusat.

Palmer, Monte. 1980. *Dilemmas of Political Development*. Illinois: F.E. Peacock Publisher.

Sartori, Giovanni. 1987. *The Theory of Democracy Revisited*, Part One dan Part Two. New Jersey: Chatham House Inc.

Sartori, Giovanni. 1987. Democracy (disadur menjadi "Ruang Lingkup dan Arti Demokrasi") dalam *Analisa*, no. 4: 352-371.

Sayidiman Suryohadiprojo. 1989. Beberapa Pemikiran Tentang Demokrasi Pancasila. Dalam *Kompas*, 12 Mei.

Smith, Dennis. 1990. *Capitalist Democracy on Trial*. London: Routledge.

Para Penulis

- **Syamsuddin Haris.**

Lulus dari Fakultas Ilmu Politik (sekarang FISIP) Universitas Nasional, Jakarta (1984). Kini, staf peneliti pada Puslitbang Politik dan Kewilayahan LIPI, staf pengajar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Nasional, serta anggota dewan redaksi *Ilmu dan Budaya*.

- **Laoda Ida.**

Dosen Unhalu Kendari. Saat ini (1995) sebagai peserta Pasca Sarjana Sosiologi Universitas Indonesia.

- **M. Rusli Karim.**

Lulus IKIP Yogyakarta (1979); kemudian mengajar pada institut yang sama sejak 1980. Sekarang (1995) sedang belajar di Department of Political Science, University Kebangsaan Malaysia.

- **Faisal Siagian.**

Peserta Program Pasca Sarjana spesialisasi Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

- **Pande Radja Silalahi.**

Sarjana Fakultas Ekonomi Universitas Katholik Parahyangan (1973), kemudian melanjutkan studi pada Fakultas Ekonomi di Politik Universitas Hiroshima (1975-1976) dan Ph.D dari Kobe University of Commerce (1980). Staf Pengajar FISIP UI (1980-1986); USU, Nomensen Medan (1980-1986); Pasca Sarjana Pusat Studi Jepang, UI (1990-sekarang); pada Pasca Sarjana LAN sejak 1993, dan Staf CSIS sejak 1973.

- **Mangadar Situmorang.**

Tenaga pengajar tetap di FISIP-UNPAR, Bandung (sejak 1989). Menyelesaikan program Studi Pasca Sarjana (S2) di bidang Ilmu Politik dari Universitas Gadjah Mada (1994).

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:

Biro Pemasaran

Centre for Strategic and
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27

Jakarta 10160

Telepon: 3865532 s/d 35

jang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 4.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 20.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 3865532, 3865533, 3865534, 3865535